من يحكم مصر ؟

دراسة فى صنع القرار السياسى

فى مصر والعالم الثالث

دكتور/ جمال على زهران

أستاذ مساعد العلوم السياسية

كلية التجارة ببور سعيد

جامعة قناة السويس

تقديم/ أ.د. بهجت قرنى

أستاذ العلوم السياسية

جامعة مونتريال بكندا

١٩٩٣

الطبعة الأولى - سبتمبر ١٩٩٣
القاهرة

الغلاف الخارجي بريشة
الفنان/ نادى نوكيه

هذا الكتاب حصل

علـــى جـــــائزة

الدولـــة التشجيعية

فى العلوم السياسية

فى ١٨ / ٦ / ١٩٩٥ م

إهداء

......

إلى نجلي الحبيب... «مروان»

أملاً في أن تعيش في غد أفضل

وسط عالم يموج بتحولات سريعة ومتلاحقة..

فانظر إلى الأمام دائماً تصل إلى ذلك الغد المشرق

بإذن الله

تقديم

إذا كان السلوك السياسى يحدد صورة المجتمع وتطوره، فان صنع القرار هو جوهر هذا السلوك، وبالتالى مفتاح أساسى لفهم هذا المجتمع. صنع القرار فى الواقع هو كيمياء السلوك السياسى، لأنه لا يقتصر على وضع قائمة استاتيكية بالعوامل التى تشكل هذا السلوك ولكنه يوضح تداخلها وتفاعلها، وبالتالى يتميز بخاصية هامة ألا وهى الناحية الديناميكيه. بأختصار من يركز على تحليل صنع القرارات والعمليه السياسية يدعونا لأن ندخل معه المطبخ السياسى، لكى نرى الفرق بين الناحية القانونية وحتى الشكليه لكثير من النظم السياسية، والممارسة الحقيقية، بين ما هو واجب مثاليا، وما هو كائن فعليا.

بسبب هذه الأهمية فى فهم ما هو كائن فعليا، حظيت دراسة القرارات باهتمامات العلوم الاجتماعية المختلفة، فيزكر جزء من علم الاقتصاد على سلوك المستهلك وقراره شراء أفضل سلعة بأقل سعر ممكن، أو المستثمر فى تعامله مع السوق لإجراء الاستثمار الأكثر ربحا وضمانا، بينما يركز علم النفس على تركيب الشخصية الفردية وإنعكاساتها فى اتخاذ قرارات الحياة اليومية فى اتجاه أو آخر، ويركز علم الاجتماع على الجماعات والهياكل الاجتماعية، تفاعل أعضائها ومناقشاتهم وتداخل مصالحهم فى صنع القرار، لكى يبين كيف «تعيش» البنيه الاجتماعيه بصورة حية.

وقد استوحى علم السياسة من هذه العلوم الكثير من المفاهيم والمناهج ولكنه أضاف إليها أيضاً بسبب أهميه علم السياسة فى تحليل إدارة حياة

المجتمع. فالقرار السياسى يأتى فى أولويات القرارات بما له من تأثير على المجتمع بجماعاته وأفراده، كما أن فهم «لغزه»، يعطى الفرصة لمن يبغى التأثير على الحياه السياسيه أن يسلك أقصر الطرق، وبالتالى حظيت صناعة القرار السياسى باهتمام الدارسين طبعا، ولكن أيضا باهتمام ممارسى السياسة، سواء فى الداخل أو الخارج، وأصبح الإهتمام بتحليل القرارات السياسة من أهم الموضوعات التى تجمع وتربط بين اهتمامات باحثى علم السياسة وبين الممارسين لها، سواء كانوا فى أجهزه الحكومة، أو فى أحزاب المعارضه أو فى المنظمات الدوليه. صنع القرارات هو إذن وبحق من أهم المجالات التى تبين الالتحام بين البحث الأكاديمى وواقع الحياة اليومية.

هذه الفقرات تبين أهمية الكتاب الذى بين أيدينا، فهدفه إزاحة الستار عن بعض أوجه العملية السياسية المصرية وصنع القرار أثناء حكم ثلاث قيادات على مدى فتره ٤٠ عاما، وتتبع مراحل هذه العمليه منذ أن ظهر قرار الحرب أو السلام فكرة إلى أن تبلور فى صورة سلوك ملزم.

ويبدأ المؤلف - كما هو واجب على كل باحث جاد - بعرض وتقييم النظريات المختلفة عن صنع قرار السياسة الخارجية، ويقسمها - بنوع من التبسيط من أجل القارىء - إلى اتجاهين رئيسيين: الاتجاه الأول الذى يركز على العوامل الموضوعية التى تحدد القرار وتشكله، والاتجاه الثانى الذى يركز على العوامل النفسيه لصانع القرار الذى هو عادة رئيس الدولة فى دول العالم النامى. وأهميه هذا التقسيم المبسط هو الوضوح الذى يقدم خريطة عامة تصنف وتُرتِّب أدبا ثريا ومعقدا، وبهذا يساعد المؤلف القارىء على رؤيه الخلافات الفلسفية والمنهجية بين الاتجاهين، ويوضح الطريق لمن يبغى التخصص فى هذا الموضوع لكى يفحص عشرات المدارس المختلفة التى تتفرع من هذين الاتجاهين

الرئيسيين. وأهمية هذا الجزء التأصيلى ليس «أكاديميا» فقط، ولكن يؤدى فى المقام الأول إلى تقييم ما يعتقده الباحث أكثر ملاءمة لدول العالم النامى، وهو الإتجاه الذى يركز على تحليل البيئه النفسيه لصانع القرار الرئيسى، وكيف أن القرار يعكس قيمه وإدراكه للنظام السياسى الداخلى والدولى، ولا يوافق المؤلف على اختزال العوامل الموضوعية أواهمالها، ولكن يؤكد أن تفضيله لتحليل البيئه النفسية هو ملاءمته المنهجية لدول العالم النامى، التى تتميز بضعف عناصرها المؤسسية والاتصالية خلافاً لما هو موجود فى الدول الصناعية المتقدمة، وبالتالى سيطرة القائد الكاريزمى أو «الملهم» أو «البطل»، وشخصنة السلطه بصفة عامة فى هذه البلاد.

وفى الواقع فإن المعركة بين الاتجاه الموضوعى والاتجاه النفسى لاتزال متأججه فى كثير من الجامعات ومراكز البحث العلمى، ولا يتسع المجال هنا لتفصيل هذه المعركة وبيان تطوراتها، وقد فصلنا ذلك فى كتابات سابقة يشير إليها المؤلف في صفحات كتابه، ولكن هناك ثلاث ملاحظات يجب أن نأخذها جميعا فى الحسبان:

(١) إن الغالبية الكبرى من محللى صنع القرار فى دول العالم النامى قد اتفقت شبه مقدما على أن الاتجاه النفسى هو الاتجاه الأكثر ملاءمة للأسباب التى بيناها آنفا، بحيث أن هناك ما يشبه فوزاً بالتزكية لهذا الاتجاه بين الباحثين والممارسين أيضا، ومع ذلك لم يتم «اختبار» تأثير العوامل الموضوعيه واستبعادها بعد أن «ثبت» ضعفها، وكذلك التدليل على ماهية هذا الضعف: كليا أو جزئيا، وهل هو فى جميع المجالات أو فى بعضها فقط؟

(٢) إن المتحفظين على إحتكارية الاتجاه النفسى يلفتون النظر إلى تبسيطه المخل

من ناحيه تركيزه على متغير واحد، الذى قد يكون مهما فعلا ولكن على حساب عدة متغيرات أخرى، وبالتالى نقع فى فخ منهجى يتسم بأحادية التحليل، ولا يرى الباحث والقارىء معا صنع القرار كعمليه معقده. ويلفت هذا النقد النظر إلى أنه من الناحية العملية اختفت كثير من الزعامات ولكن بقيت قراراتها، والتزمت بها الزعامات التالية، بل وفى كثير من الأحيان إتخذت الزعامات الجديدة قرارات مماثلة، ولا يمكن شرح هذا الا بوجود عوامل موضوعية مشتركة «تجبُ» تأثير العوامل الفردية التى تفرق بين الزعامات المختلفة (ولنتذكر مثلا المباحثات السورية - الفلسطينية - الإسرائيليه بعد ١٣ عاما من إدانه مباحثات كامب ديفيد). فالزعيم - حتى القوى - فى دول العالم النامى ليس من القوه بعد بحيث أنه يستطيع إخضاع محددات النظام الدولى بدوله الكبرى ومنظماته الدوليه وشركاته المتعددة الجنسيه، وإلا كيف نفسر أن بعض القرارات الرئيسيه لزعامات ذكية ومخلصة لبلادها كانت فى بعض الأحيان فاشله.

(٣) إن عددا متزايدا من الباحثين يحاول الأن تخطى هذه الحرب الأكاديمية الباردة لبلورة اتجاه ثالث يتجاوز هذا الانفصام بين العوامل الموضوعية والنفسية، بحيث لا تبقى كل منها معزولة عن الأخرى. ويبدأ هذا الاتجاه الثالث بالمتغيرات الموضوعية على أساس أنها «الواقع المعاش» والبيئة الفعلية المحيطة بنا، ثم يدرج المتغيرات النفسية لصانعى القرار (الرسميين وغير الرسميين، المعلنين وغير المعلنين) لكى يزيح الستار عن المطبخ السياسى بكل عوامله وفواعله المؤثرة. وأعتقد أن د. جمال زهران لا يستبعد هذا الاتجاه سواء فى تقسيمه لفترات حكم الرئيس عبد الناصر، وكذلك فى الجزء المتعلق بالرئيس السادات، (فهو يلفت النظر إلي وجود بعض

المتغيرات الأخرى التى رأى فى هذه الحالة أنها لم تقلل من تأثير صانع القرار الرئيسى)، وكذلك فى هوامشه المتعددة.

هناك بادرة أخرى يقوم بهاهذا الكتاب: هى محاولته تحليل بعض القرارات الداخلية لكى يلقى الضوء أكثر وأكثر على العملية السياسية المصرية بأبعادها المختلفة ومن زواياها المتعددة، ولكى يلفت نظرنا إلى مواجهة السؤال المهم. هل يختلف صنع القرار فى بيئته الداخليه عن بيئتة الخارجية؟ بأى وجه؟ وعلى أى مستوى؟ وهل يرجع هذا الإختلاف المحتمل إلى التباين بين مادرج الأدب العالمى على تسميته بالسياسة العلياHigh Politics (النواحى الدبلوماسيه والعسكرية) والسياسة الأدنى أو قليلة الأهمية low politics(النواحى الاقتصادية والثقافية)؟ وقد يقول قارىء أن هذا الجزء جاء مختصرا نسبيا، كما هو الحال فى تحليل فترة الرئيس مبارك، ولكن كما يقول المؤلف بحق فان هذه الفترة الأخيرة لاتزال معنا، نعيش أحداثها، وهى فى تطور مستمر وبالتالى لم تكتمل معالمها، كما لم يظهر بعد الكثير من الوثائق الأساسية والدراسات التى تعالج نواحيها المختلفة، وإذا كانت داراسات «سبرنجبورج وأوين وتريب وهاويس» وغيرهم متداولة الآن فى السوق لإلقاء بعض الضوء على هذه الفترة، ولكن المشوار لايزال طويلا، وقد قرر المؤلف أن يبدأ هذا الطريق وكان من السهل عليه أن يتجاهله.

بقيت كلمه اخيرة. فى محاولة سابقة لتقييم أدبيات السياسة الخارجية المصرية - كجزء من أدبيات العالم الثالث - أشرت إلى جيل ما أسميته العصاميين، وقصدت به هؤلاء الشباب والشابات التى لم تسنح لهم ولهن الفرصة للإقامة بالخارج وإعداد درجاتهم العلمية فى الجامعات الأجنبيه،

المباشر مع الموارد المكتبيه والاجتماعية لمراكز البحث العلمى العالمية، ومع ذلك يتمكن هذا الجيل من إنتاج علمى رفيع. وتنظيم الكتاب الذى بين أيدينا - جامعا بين تحليل القرارات المحددة ثم مستخلصا السمات العامة للفترات المختلفة - لخير دليل على ذلك. ومن هنا تأتى أهمية هذا الكتاب فى البحث العلمى المصرى والعربى. وبعد تقدمنا فى مجالات الاقتصاد السياسى عن «صنع السياسات الاقتصادية» (د. أمانى قنديل)، «ومن يملك مصر» (أ. ساميه صعيد)، يقدم د. جمال زهران - بعد كتابيه السابقين عن السياسة الخارجية المصرية وتوازن القوى بين العرب واسرائيل - كتاب «من يحكم مصر»، ركيزه تحليل صنع القرار السياسى، وإسهام جيل شاب يجمع بين الالتزام بقواعد البحث العلمى والاهتمام بواقع الوطن وقضاياه.

بهجت قرنى

مونتريال، ٢ يونيو ١٩٩٣

مقدمة

تشهد الجماعة العلمية فى العلوم السياسية، صراعا فكريا حول نظريات صنع القرار السياسى. حيث يتبنى فريق من هذه الجماعة منهج «البيئة النفسية» لتحليل القرار السياسى فى مصر والعالم الثالث، بينما يتبنى فريق آخر منهج «البيئة الموضوعية». ويتمحور هذا الخلاف فى هذين الاتجاهين، باعتبار أن النظريات المختلفة لتحليل عملية صنع القرار السياسى تدور حولهما. أى تدور حول: اما دور رئيسى وفاعل للقيادة السياسية المتمثلة فى شخص رئيس الدولة والنخبة المحدودة المحيطه به، واما دور رئيسى وفاعل للبيئة الموضوعية المتمثلة فى مؤسسات الدولة، ويأتى رئيس الدولة كجزء من هذه البيئة.

ولاشك أن بلورة النظريات المختلفة لتحليل صنع القرار فى هذين الاتجاهين، تعد أمرا هاما فى فهم طبيعة الواقع المجتمعى (سياسى واقتصادى واجتماعى) فى دول العالم الثالث التى تختلف فى سماتها عما عداها من دول فى العالم الأول، أو حتى العالم الثانى. ففى العالم الثالث تعظم شخصية رئيس الدولة وتصبح محوراً لتفاعلات المجتمع كله. ولذلك فان أى محاولة للاقتراب بالتحليل لعملية صنع القرار لا يمكنها أن تتجاهل هذه الحقيقة، وبالتالى يصبح شخص رئيس الدولة ونخبته المحدودة جداً هى وحدة تحليل عملية صنع القرار السياسى. ويؤكد ذلك، الدور المحدود والضعيف للمؤسسات الموجودة فى مجتمعات العالم الثالث والتى لايخرج دورها هذا عن إضفاء الشرعية على قرارات وسياسات رئيس الدولة. والدليل العملى على ذلك، أننا لم نلاحظ منذ بدء موجة الاستقلال التى شهدتها بلدان العالم الثالث وحتى الآن، أن تعاظم دور مؤسسة فيها إلى حد أن أصبحت تمثل منافسا للرئيس، بل ان الرئيس نفسه هو الذي يمتلك القدرة على الحسم فى أى مسألة إلى حد قدرته

على حل البرلمان – وهوالمؤسسة التشريعية التى تمتلك محاسبة رئيس الدولة – بين يوم وليلة.

ومع ذلك، فان الباحث لا يجب أن تصل به القناعة بهذا الواقع، أن يتجاهل موازين القوى فى داخل كل مجتمع، حتى لو كان مجتمعا من مجتمعات العالم الثالث، كما أنه أيضا لا يمكن تجاهل تلك البيئة الموضوعية، بغض النظر عن محدودية دور مفرداتها أو عناصرها، وتأثيراتها، إلا أنه فى نفس الوقت لا يجب أن يصل بنا الأمر إلى محاولة التركيز الواسع فى تحليل عملية صنع القرار على هذه البيئة الموضوعية فى مجتمعات العالم الثالث، أى التركيز على المؤسسات باعتبارها أساس عمليه صنع القرار، لأن هذا يصب فى ضياع الوقت وتبديد الجهد البحثى.

ولذلك فانه بالقدر الذى يتم التركيز فيه على شخص «الرئيس» كوحدة رئيسية فى تحليل صنع القرار فى مجتمعات العالم الثالث، فانه بالقدر – وإن كان بدرجة أقل – الذى يتم فيه أيضا تحليل طبيعة دور المؤسسات المحيطة فى إطار تحليل البيئة الموضوعية حتى مع إقرارنا بأن هذا الدور ضعيف ومحدود. ولا شك أن تبنى هذا المنهج الذي يركز على شخص «الرئيس» كوحدة رئيسية فى تحليل عملية صنع القرار، إلى جانب التركيز بدرجة أقل على عناصر البيئة الموضوعية خاصة المؤسسات، يقود إلى تبيان ذلك التطور فى الدور لكليهما. فلو تم التركيز على شخص «الرئيس» مع تجاهل البيئة الموضوعية، فان هذا يعنى اختزال الظاهرة المجتمعية فى وحدة واحدة ويمكن أن تقود الى نتائج خاطئة مع التطور التاريخى للمجتمع. بل الأكثر من هذا فان مجتمعات العالم الثالث تشهد انفراجات ديمقراطية، تحدث تراكما فى الممارسة عبر الفترات التاريخية المختلفة، وبالتالى فان هذا قد يؤثر فى تطور الأدوار فى النظام السياسى. حيث قد يرتفع أو يتصاعد أو يتسع دور المؤسسات، وقد يقابل ذلك أيضا انكماش

فى دور الرئيس لحساب هذه المؤسسات فى إطار التطور الديمقراطى لهذا المجتمع أو ذاك. وهنا يأتى منهج التحليل الذى نميل إليه، لكى يساعد على اظهار هذه الدرجة من التطور الديمقراطي فى مجتمعات العالم الثالث محل التحليل. وخلاصة هذا المنهج، أنه ينطلق من قراءة تحليلية لواقع مجتمعات العالم الثالث وسماتها، ومن ثم يأتى الاختيار فى كيفية التعامل المنهجى مع هذا الواقع. ولذلك فانه يجب التمييز بين فهم آليات هذا الواقع واختيار ما يتلاءم منهجيا معه، وبين إقرار هذا الواقع والقناعة به، بل وبين بعض من يحاول أن يلتزم مسبقا بمنهج معين ثم يطبقه على مجتمعات العالم الثالث بغض النظر عن ملاءمته، بل ومن ناحية رابعة بين النموذج الذى نبتغيه لمجتمعنا.

وهذا التمييز يشكل أهمية كبيرة، لأن تبنى منهج يركز على شخص الرئيس بما يتلاءم مع الواقع، فى نفس الوقت يحلل دور البيئة الموضوعية بغض النظر عن طبيعة وحجم هذا الدور، فان هذا يؤكد فهم الواقع، واختيار ما يتلاءم معه منهجيا، وكذا الأخذ فى الاعتبار ذلك التطور الذى يمكن أن تشهده مجتمعاتنا فى العالم الثالث فى الممارسه السياسية، والذى قد يصل فى النهاية إلى النموذج الديمقراطى المنشود حيث يصبح لكل متغير وزنه الحقيقى، وبالتالى تتبدل الأولويات فى التحليل. حيث يصبح آنذاك التركيز على المؤسسات والبيئه الموضوعية كوحدة رئيسية لتحليل عملية صنع القرار السياسى، ويقع شخص رئيس الدولة والنخبة المحدودة فى الدرجة التالية للتحليل.



فى هذا الإطار، تدور دراسات هذا الكتاب التى تتوزع بين خمسة فصول، ويضم كل فصل عدة مباحث على النحو التالى:

ففى الفصل الأول يتم تناول نظرية صنع القرار السياسى: دراسة تأصيلية،

ويضم مبحثين، الأول يتعلق بالمنظورات الأساسية فى تحليل صنع القرار، والثانى يتعرض لعدة نماذج تطبيقية تحلل عملية صنع القرار السياسى فى عدة دول من العالم الثالث.

أما الفصول الأربعة التالية فتتناول مصر كحالة للدراسة، وكنموذج تطبيقى واضح لدولة من دول العالم الثالث وان كان بشكل تفصيلى بالمقارنة بالنماذج الموضحة فى الفصل الأول. ففى ***الفصل الثانى*** يتم تحليل عملية صنع القرار السياسى خلال حقبة الرئيس جمال عبد الناصر فى الفترة من عام ١٩٥٢ الى عام ١٩٧٠. وفي هذا الفصل الذى يضم خمسة مباحث، قد تم الاعتماد فيه على الدراسات العلمية وجهد الجماعة العلمية المصرية فى هذا الصدد التى أجريت خلال هذه الفترة. ونذكر منها دراسة د. أحمد يوسف أحمد حول القرار المصرى بالتواجد فى اليمن، لمساندة الثورة اليمنية، ودراسة د. محمد السيد سليم التى حللت قرارات تأميم قناة السويس، والوحدة المصرية اليمنية، وإغلاق مضيق تيران فى وجه السفن الاسرائيلية، ودراسة د. احمد فارس حول قرار صفقة الأسلحة التشيكية عام ١٩٥٥ وكذا دراسة د. مصطفى علوى التى حللت سلوك مصر خلال الأزمة قبل وخلال حرب ١٩٦٧. وهذه الدراسات تمثل اسهامات علمية فى مدرسة تحليل صنع القرار فى مصر خلال فترة الرئيس عبد الناصر. وقد حاولنا إيجاد صلة الربط بين هذه الدراسات بالإضافة إلى قراءتنا لأحداث وقرارات أخرى خلال هذه الحقبة الناصرية.

وفى ***الفصل الثالث*** حيث تم تحليل عملية صنع القرار السياسى خلال حقبة الرئيس أنور السادات، وكان لنا اسهام عبارة عن رسالة الماجستير حيث تم تحليل شامل لهذه الحقبة فى الفترة من ٧٠ - ١٩٨١، وقمنا بتحليل عدة قرارات، وتم التركيز على اثنين منها هما: قرار إنهاء مهمة الخبراء السوفييت عام ١٩٧٢، وقرار زيارة القدس عام ١٩٧٧. وهنا يذكر أنه خلال هذه الفترة تم

تحليل عملية صنع القرار على المستوى الداخلى فى دراسة علمية للدكتور محمد سعد أبو عامود لنيل درجة الدكتوراة، وأيضا هناك دراسة محدودة نشرت فى احدى الدوريات العلمية للدكتور عبد المنعم سعيد، حول قرار حرب أكتوبر ١٩٧٣.

أما **الفصل الرابع** فيتناول عملية صنع القرار خلال فترة حكم الرئيس مبارك مع التركيز على تحليل أربعة قرارات من بين قراراته. ويجب التأكيد فى هذا الصدد علي أن الدراسات العلمية فى هذا المجال، خلال هذه الفترة محدودة. إلا أن هناك عدداً من الدراسات مسجلة لنيل الماجستير والدكتوراة في جامعة قناة السويس وقد يكون فى غيرها، في مجال صناعة القرار فى عهد الرئيس مبارك وفى موضوعات مختلفة. وقد تسهم هذه الدراسات حال اكتمالها، إلى جانب دراساتنا خلال هذه الفترة أيضا، في اكتمال الصورة التحليلية لعملية صنع القرار السياسى في فترة حكم الرئيس مبارك. بالإضافة إلي ذلك فإننا بصدد الانتهاء من دراسة تتعلق بقرارات الأزمة خلال فترة الرئيس مبارك أيضا، نعد باضافتها فى طبعة ثانية لهذا الكتاب باذن الله. وبهذا تكتمل إلى حد كبير زوايا وأبعاد عملية صنع القرار السياسى فى مصر كحالة للدراسة، وكنموذج يعبر إلى حد كبير أيضا عن دول العالم الثالث.

أما **الفصل الخامس** والأخير، فانه يتعرض لنماذج تطبيقية لقرارات استراتيجية على المستوى الداخلى، الأول هو قرار مدينة العاشر من رمضان في إطار سياسه انشاء المدن الجديدة، والثانى هو تحليل الدور السياسى للقضاء المصرى فى عملية صنع القرار فى فترة الرئيس مبارك الأولى (٨١ - ١٩٨٧).

وأخيرا وفى **فصل** ختامى نتناول عملية صنع القرار في مصر والعالم الثالث بين السمات المشتركة والخروج الى المستقبل (رؤية جديدة).

وهنا يجب التنويه إلى أنه بالاضافة الي الدراسات العلمية الجامعية، فقد صدرت عدة كتب تناولت أحياناً بشكل مباشر وأحيانا كثيره بشكل غير مباشر مسألة صنع القرار فى مصر، وهى في مجملها كتب صحفية تعتمد على معلومات غير موثقة علميا، لكن يجب الاشارة إلى ذلك المجهود الايجابى فيها، والتى من خلالها جميعا يمكن للباحثين أن يتأكدوا من المعلومات الواردة فيها بالأساليب العلمية المختلفة.



وعلى أية حال فانه يبقى لهذا الموضوع أهميته وبريقه، وسيظل محورا لدراسات علمية بشكل مستمر وبدون انقطاع لكى تتسع دائرة المدرسة العربية بصفة عامة، والمدرسة المصرية بصفة خاصة، والتى تهتم بتحليل عملية صنع القرار السياسى. ولا شك أن مجمل الاسهامات المصرية والعربية، رغم تواضعها حتى الآن، سوف تؤدى الى تطوير نظرية صنع القرار السياسى بما يتلاءم مع الخصوصية المصرية والعربية باعتبارها جزء من دول العالم الثالث كنمط له خصوصيته أيضا فى خريطة هذه النظرية، وهو ما يتعرض ويتصدى له هذا الكتاب.

وفى هذا الصدد فانه ليسعدنى في بحق، ويشرفنى أن يتفضل الأستاذ الدكتور/ بهجت قرنى، أستاذ العلوم السياسية ومدير مركز الدراسات العربية بجامعة مونتريال بكندا، بتقديم هذا الكتاب. وقد أبرز في هذا التقديم حجم الخلاف العلمى فى نظريات صنع القرار السياسى ودرجة الاهتمام الواسع بها، كما قدم تقييما مركزا لهذا الكتاب يعد بحق تقييما علميا رصيناً مما حينما يجعل من هذا التقديم اضافة حقيقية للكتاب كان فى حاجة لأن يكتمل بها. وهنا يجب الاشارة إلى أن د. بهجت قرنى، الأستاذ المصرى المعروف فى جامعات أمريكا الشمالية وأوربا الغربية خلال ثلاثين عاما منذ أن غادر مصر لاستكمال دراسته، له اضافات علمية معروفة. حيث قام بنشر (٦) كتب بالانجليزية

والفرنسيـة، وأسهم بفصول في (٢٠) كتـاباً اضافيـا، وحوالى (٤٠) دراسة علمية في الدوريات العلمية العالمية، وترجم بعضها إلى (٥) لغات، ونشرت بعض ترجماته في المستقبل العربي (بيروت)، والعلوم الاجتماعية (الكويت)، والسياسه الدوليه (القاهرة). بالاضافة الي ذلك فقد محاضراً مدعوا فى عدد من الجامعات العربية والأمريكية والأوربية آخرها جامعة اكسفورد لعام ٩١/ ١٩٩٢. كما أنه من المقرر أن تنشر الترجمة العربية للطبعة الثانية من كتاب السياسات الخارجية للدول العربية مع د. عليّ الدين هلال واخرين، قبل نهاية هذا العام (١٩٩٣). وقد أختير مؤخرا في شهر مايو ١٩٩٣ زميلا مدى الحياة (Permanent Fellow)، للأكاديميه الملكيه الكندية.

وفوق هذا وذاك فان للدكتور بهجت قرنى اهتماما واسعا بتحليل عملية صنع القرار السياسى، وله كتاب (بالانجليزية) ذائع الصيت بعنوان: (كيف تصنع قرارات السياسة الخارجية في العالم الثالث - تحليل مقارن)، صدر عام ١٩٨٤. وهو من الكتب الهامة التى استفدت منها كثيرا في استكمال دراستى فى هذا المجال. والكتاب من الأهمية بمكان، ترجمته للقارىء العربى، خاصة وأنه جزء من اهتمامات د. بهجت قرنى بالمنطقه العربية والعالم الثالث.

ولا شك أن جسور العلاقة الحميمة والممتدة عبر عشر سنوات فيما بيننا، تجعلنى معتزا بهذا التقديم الذى خطه قلم الأخ الأكبر والصديق العزيز د. بهجت قرنى. وقدر استفادتي مما حواه هذا التقديم، فانى على ثقة من أن القارىء العربي سيكون أكثر استفادة. كما أننى انتهز هذه الفرصة لكى أتوجه بالشكر العميق الذى يحمل وداً وتقديرا لهذا الصديق الذى أعتز بصداقته وأخوته، على اهتمامه بكتابة هذا التقديم.



وأخيرا، أتمنى أن أكون بهذا العمل عند حسن ظن القارىء واعدا وملتزما بالسير فى الطريق العلمى أحمل قضايا وهموم الوطن: مصر والأمة العربية. ولا أنسى أن أتوجه بالشكر إلى زوجتى «نجلاء» التى تسهم بتشجيعها وجهدها فى القراءة والمراجعة، فى معاونتى على استكمال هذا الكتاب، وأيضا أشكر نجلى الحبيب «مروان» الذى يتحمل ويصبر بلا ذنب فى سبيل انجاز هذا العمل وغيره، لإنه بلاشك على حساب الوقت الذى ينبغى أن يكون له،

القاهرة، ١٩٩٣/٦/١٥ **د. جمال على زهران**

الفصل الأول
نظرية صنع القرار السياسى
دراسة تأصيلية

أضحت دراسة عملية صنع القرار السياسى فى الأونة الأخيرة تشكل أهمية كبرى فى دراسات العلوم السياسية وأوجهها المختلفة، وامتدت الدراسة لتحلل قرارات السياسة الخارجية، إضافة إلي قرارات السياسة الداخلية حتى أصبحنا نميز بين القرارات الداخلية، والقرارات الخارجية، وأصبح لكل منهما أساليبه التحليلية. وقد بذل باحثون عديدون فى أفرع العلوم السياسية جهدا كبيرا فى السنوات الماضية فى مجال تحليل صناعة القرار فى الأنظمة المختلفة سواء على المستوى الداخلى أم الخارجى، وسواء على مستوى الدول كل على حدة، أو على مستوى المنظمات فوق القومية كتحليل صناعة القرار في البرلمان الأوربى، وتحليل القرار فى الأمم المتحدة، وفى الجامعة العربية، وفي منظمات أخرى كثيرة.

والذى يلفت النظر أن صناعة القرارات السياسية قد حظيت باهتمام كبير، وخضعت هذه العملية لاهتمام كثير من الباحثين، ونظمت مؤتمرات كثيرة لتحليل هذه الصناعة. وإزاء هذا الاهتمام الكبير، لم يعد تناول الموضوع يتسم بالمحدودية فى النطاق، بل إن تدفق المعلومات بشكل أو بآخر ساعد الباحثين علي الانطلاق في تحليل القرارات السياسية خاصة في دول العالم الثالث، بعد أن كان مجرد التفكير وليس مجرد الاقتراب منها فحسب - يشكل مخاطر لاحدود لها. وأصبحت بالتالى كافة القرارات الصادرة عن النظام السياسى خاضعة للتحليل بهدف التقييم الشامل من حيث درجة النجاح أو الإخفاق. بل

امتدت التحليلات لتشمل قرارات الأزمة ولم تعد تقتصر على القرارات العادية التي تصدر بانتظام[1]. ومن ناحية أخري أصبحت دراسة عملية صنع القرار السياسى تشكل مدخلا رئيسيا لفهم طبيعة النظام السياسى في جميع دول العالم بصفة عامة، ودول العالم الثالث بصفة خاصة.

فهى تكشف عن مدى ديمقراطية هذه الأنظمة، وطبيعة العلاقات من حيث درجة الصراع والتنافس بين النخب الحاكمة، بل تكشف أيضا عن مدى ما تعانيه هذه الدولة أو تلك من أزمة فى الحكم، علاوة علي ما تقدمه هذه النوعية من الدراسات من قدرة علي كشف التوجهات الأساسية للنخبة الحاكمة، وذلك من خلال تبيان الأشخاص المسيطرين علي هذه العملية والتي يديرونها بالشكل الذى يتفق ومصالحهم وتوجهاتهم الايديولوجية. ومن هنا اكتسبت دراسات عملية صنع القرارات في بلدان العالم الثالث أهمية بالغة.

وتستهدف هذه الدراسة محاولة دراسة عملية صنع القرار السياسى فى العالم الثالث من واقع دراسات عديدة فى هذا الموضوع من جانب، والوقوف على المنهج الصالح لتحليل هذه العملية بشكل متكامل في هذه البلدان التي لها سمات تختلف عن العالمين الأول والثانى. مستهدفين من خلال عرض نتائج عدد من الدراسات فى العالم الثالث، وعرض لعملية صنع القرار فى مصر خاصة، استخلاص بناء نظرى لعملية صنع القرار السياسى فى مصر والعالم الثالث فى الوقت الحاضر.

المبحث الأول
المنظورات الأساسية
في تحليل صنع القرار

تتمحور مناهج تحليل عملية صنع القرار السياسى حول منظورين أساسين:

الأول، المنظور الموضوعى، وهو الذى يحلل عملية صنع القرار من زاوية فهم الجوانب الموضوعية المحيطة بالقرار. أى محاولة تحليل بناءات صنع القرار فى سياق الظروف المجتمعية المصاحبة للقرار.

الثانى، منظور القيادة السياسية الحاكمة، وهو الذى ينطلق من زاوية تحليل البيئة النفسية للقيادة السياسية الحاكمة والتى تتمثل فى شخص رئيس الدولة وقد تمتد إلى النخبة المحدودة المحيطة به. أى محاولة تحليل عملية صنع القرار من خلال تحليل رؤية رئيس الدولة للواقع المجتمعى وقراءته الذاتية لهذا الواقع.

ولا شك أن مجمل الإسهامات التي اقتربت بالتحليل من عملية صنع القرار قد تقع فى أى من الاتجاهين، أو بتعديلات طفيفة لكن لا تقودها إلي خارج هذين المنظورين. ويؤكد أحد اساتذة علم السياسة هذين التوجهين وإن كان بمسميات أخرى وهما: توجه بيروقراطى وهو الذى يناظر عندنا المنظور الموضوعى، وتوجه نفسى وهو الذي يناظر منظور القيادة السياسية الحاكمة عندنا، وإن كان لا يختلف كثيرا(٢)

ولكل من المنظورين انتقادات تجاه بعضهما، فيشير أصحاب المنظور الموضوعى أو البيروقراطى إلي أن المنظور النفسى يختزل الظروف الموضوعية

المصاحبة للقرار مركزا على شخص رئيس الدولة وسماتة الشخصية دون مراعاة للمحيط المجتمعي له، وأن هذا الاختزال يؤدى إلى تغييب هذه العوامل عند تحليل القرار مما يؤدى إلي ضعف التحليل ومحدوديته، وعدم دقة نتائجه. بعبارة أخرى فان المنظور النفسي هو منظور شخصاني، ويختزل الظاهرة الاجتماعية والسياسية إلي مجرد رجل القمة، وهذا هو ما يتعارض مع طبيعة المجتمعات وديناميكيتها. وفي المعنى الأخير فإن التوجه البيروقراطي في تحليل عملية صنع القرار يتسم بالتركيز علي الجماعات وديناميكيتها في المجتمع لا التركيز على الأفراد[٣]

وعلى الجانب الآخر فان التوجه النفسي الذي يركز على دور القيادة السياسية الحاكمة في عملية صنع القرار يتسم باعلاء وإبراز دور الشخصية الحاكمة في صناعة القرار، ولكن دون تجاهل للعوامل الموضوعية المحيطة بصانع القرار. ولكن يتوقف الأمر على طبيعة ومدى إدراك صانعي القرار للبيئة الواقعية بأبعادها المختلفة، وهنا فإن تحليل البيئة النفسية كما أسماها (بريتشر) تصبح إطارا تحليليا صالحا لفهم عملية صنع القرار السياسي لما له من علاقة بنجاح أو فشل القرار[٤]. ويوجه أصحاب هذا الاتجاه النقد للاتجاه الموضوعي بأنه يتجاهل البعد الشخصي ومضامينه الشعورية، وكأن عملية صناعة القرار هي مجرد مؤسسات وأطر بيروقراطية، وعلاقات ميكانيكية (آلية) دون أن يكون للبشر القائمين على هذه المؤسسات والأجهزة لا شعور لهم، ودون أن يتأثروا بالأشخاص المحيطين بهم وبمدركاتهم، أو يؤثروا فيما هو محيط بهم.

وعلى أية حال فانه يتضح أن هناك منهجين أساسيين في تحليل عملية صنع القرار، **أولهما**: يتعلق بالبعد المؤسسي والظروف الموضوعية التي تتحرك فيها المؤسسات وهيكل صنع القرار البيروقراطي، ومن رواد هذا الاتجاه

الأساسين: سنايدر، وهالبرين، وأليسون، وروزنو، ولوفيل، وروبنسون وآرت، وبال، وفريدمان، وبهجت قرني.....الخ.

وثانيهما: الاتجاه الذى يتعلق بالبعد الإدراكى النفسي الذى يركز علي الدور الشخصى لرئيس الدولة أو النخبة المحدودة المحيطة به، ومن رواد هذا الاتجاه: بريتشر، وهولستى، وسبراوت، وداويشا...الخ.

والسؤال ذو المغزى هو: هل يصلح هذان المنظوران معا لدراسة عملية صنع القرار في دول العالم كافة أم أن أحدهما هو الذي يصلح؟ وإذا كانت الإجابة: إن كليهما يصلح للتحليل، فما هي أسس اختيار وتفضيل أحدهما؟ وإذا كانت الإجابة بأن واحدا منهما يصلح لتحليل العالم المتقدم والآخر للعالم النامى، فما هو الأساس الذى يتم الارتكاز عليه فى هذا التصنيف؟

بعبارة أخرى أكثر إيضاحا ما هو المنهج الصالح لتحليل عملية صنع القرار السياسى في دول العالم الثالث؟

الإجابة علي هذا السؤال تقتضى توضيح طبيعة هذه المجتمعات التى يتوقف عليها الاختيار بين أى من المنهجين أو ربما رفضهما معا.

فدول العالم الثالث تتلاقى فى عدد من الصفات المشتركة من أهمها ظاهرة تركيز السلطة ومركزيتها فى شخص رئيس الدولة أو فئة محدودة تحيط برئيس الدولة ولا تتحرك خارج دائرته، واختفاء فكرة دوران السلطة بين النخب والأحزاب المتنافسة - إن وجدت - وينحصر انتقال السلطة فى حالات وفاة أو أغتيال رئيس الدولة، أو القيام بانقلاب أو ثورة ضده. وكذلك تتسم هذه البلدان بحداثة التقاليد الديمقراطية - إن وجدت - وعدم تبلور تقاليد واضحة للصراع السياسى والممارسة السياسية فى الواقع العملى. وفوق هذا وذاك فإن دول العالم الثالث تعانى من ظاهرة عدم الاستقرار السياسى، وإن وجد فإن هذا

الاستقرار ظاهرى وهش، ويسهل كشفه بالانقلابات المتكررة، أو محاولات الاغتيال لرئيس الدولة أو المحيطين به من النخبة. إضافة إلي عدم عراقة المؤسسات السياسية فى الدول النامية لحداثة استقلالها الذى لا يزيد عن أربعين عاماً لأقدم هذه الدول استقلالا، وكذلك عدم وجود أنظمة مستقرة لصنع القرار، وعدم وجود شبكات اتصالية راسخة يمكن التعرف عليها لتحليل القرارات، وبالتالى فإنه يلاحظ أيضا من واقع دراسات رصينة على دول مختلفة فى العالم الثالث، أن هناك مشاكل تتعلق بنقص المعلومات، وعبارة السرية فى كل معلومة، ونقص الوثائق وعدم إيجاد أنظمة للتعامل مع هذه الوثائق أو ضعفها مما يصعب من الرجوع اليها وهذا يعطى للاستنباط الوسيلة الملائمة لتحليل القرارات من واقع المعلومات المحدودة المتاحة، حيث تعانى هذه البلدان أيضا من حالات الكتمان الشديد، وتعرض المسئولين الذين يفصحون عن شىء مما يدور للمآخذ والأضرار، ويذهب الامر إلي الانتحار السياسى، لمن لا يستطيع أو لا تتوافر لديه القدرة على الكتمان والاحتفاظ بأسرار دهاليز السلطة الحاكمة.

وهنا يمكن الإشارة إلي رؤية لاحد الكتاب المرموقين يؤكد فيها بعضاً مما اشرنا إليه حيث يرى أن فهم كيفية اتخاذ القرارات السياسية الهامة فى مصر يمكن أيضا أن تنطبق بسهولة على معظم دول العالم الثالث التى على عكس الدول المتقدمة لم تبلغ بعد المرحلة التى تفرض فيها الشرعية الدستورية قيوداً متطورة على عملية صنع القرار، فالدول النامية تمر عادة بواحدة من مرحلتين فى تطورها الاجتماعى والاقتصادى والسياسى، التقليدية أو الانتقالية. وفى كلتا المرحلتين تكون سلطات صنع القرار عادة فى أيدى شخص واحد. ويمكن أن يكون هذا الشخص ملكا وراثيا. أميرا أو شيخا يحكم بسلطة التقليد من خلفه، ويمكن أن يكون زعيما يتمتع بتأييد شعبي لتحرير شعبه من النير الاستعمارى ووضع البلاد على طريق التطور. أو يمكن أن يكون ببساطة ديكتاتورا يفرض نظاما قمعيا للقانون والنظام بحجةأن الطريق الى التطور هو

حتما طريق خطر ينطوى علي جيشانات عنيفة عرضية.

وأيا كان هذا الشخص حاكما تقليديا، زعيما جماهيريا أو ديكتاتورا - فزن هذا الشخص يكون الفيصل النهائى فى كافة مسائل السياسة الهامة.... وبينما قد يفوض سلطاته فى مجالات داخلية محدودة مثل التطور الزراعى والصناعى فإنه سوف يحتفظ بسلطات صنع القرار الكاملة في مجالين: السياسة الخارجية والدفاع. وحتى إذا بدا أن ثمة جهازا للتشاور هناك فى شكل مجلس وزراء، أو مجلس ثورى، أو مجلس أمن قومى فإن دوره إن وجد يكون محدوداً عادة بمناقشة القرار في واحد من هذين المجالين بعد زن يكون قد تم اتخاذه. وفى معظم الحالات فان هذه المجالس الاستشارية لا يكون في حوزتها الحقائق المؤدية إلى القرار. ومن ثم فإن مناقشاتها تكون غير مؤثرة وغير مكترث بها بشكل يؤثر علي عملية صنع القرار مطلقا. وبالطبع فإن صانع القرار قد يتشاور مع الآخرين قبل اتخاذ قراره ولكن إلي أى مدى سوف يهتدي بنصيحتهم، إنما هى مسألة اختيار شخصى. وبكلمات أخرى فإنه بينما إمكانية أن آراء الآخرين قد تؤثر علي قراره قائمة، إلا إنها فى أفضل الحالات تكون مسألة عشوائية والقرار فى النهاية يكون قراره بمفرده. ولا يستتبع ذلك أن تتخذ القرارات من قبله اعتباطا أو من فراغ(٥).

وهذا يوضح مدى مركزية القرار في دول العالم الثالث، وانفراد رئيس الدولة بصناعة القرار، وليس مجرد اتخاذه أو إعلانه، فى نفس الوقت تقليصه لدور الأجهزة الاستشارية إن وجدت شكلا.

كذلك فإن دول العالم الثالث بصفة عامة تواجه أزمة فى الديمقراطية. فالنظم الحاكمة غير مقتنعة بالاختيار الديمقراطى الحقيقي، وتصر على احتكار السلطة وعدم استعدادها لتداولها مع النخب المختلفة فى المجتمع، واحتكار أدوات القوة (الجيش والبوليس) وذلك باستخدامها فى الصراع السياسى

الداخلي لإرهاب الجماهير مما يزيد من تكريس عدم الاهتمام، وزرع الخوف، والهجرة خارج الأوطان، والعنف المضاد. وأيضا تواجه هذه البلدان ظاهرة ضعف المشاركة الجماهيرية فى المجتمع وذلك لأسباب متباينة - ليس هذا مجالها - ولكن يلاحظ أن النظم الحاكمة في العالم الثالث تتعمد إبعاد الجماهير عن المشاركة أو الاهتمام بالحياة العامة، وتسعي إلى إلهائهم بلقمة العيش بافتعال الأزمات المعيشية المختلفة وغير ذلك.

ومما يذكر فى هذا الصدد الصفة المشتركة لغالبية مواطنى العالم الثالث بضعف متوسط دخولهم باستثناء الدول البترولية. فى نفس الوقت تقوم الدول الغنية ضمن دول العالم الثالث باستيعاب النخب الجديدة وذلك بتكليفها بوظائف مختلفة خارجية وداخلية، مع توزيع الثروة بشكل يلغي أو يضعف المشاركة ونموذج ذلك دول الخليج علاوة على إصرار رئيس الدولة علي تنفيذ ما يراه هو شخصيا أو على الأقل النخبة المحيطة به والتي تتسم بالمحدودية في الحجم، وذلك في إطار رؤاهم ومصالحهم وارتباطاتهم الايديولوجية وتطلعاتهم وذويهم، وذلك بغض النظر عن الأضرار التى تصيب الوطن، ولعل في الإصرار علي تنفيذ شروط صندوق النقد الدولى في عدة بلدان من العالم الثالث خير دليل، والمسألة تختلف من دولة إلي أخرى في الشكل والإخراج فقط.

أضف إلي ما سبق اختفاء وزن الرأى العام، حتى لو سمح لان يعبر عن نفسه من خلال صحف المعارضة وذلك نتيجة تجاهل السلطة له، نظرا للأسوار العالية التى تفرضها السلطة الحاكمة بين الأحزاب والجماهير. وفى هذا فإن أجهزة القوة في النظام الحاكم تسعى إلي كبت المعارضة ومحاصرتها بشتى الوسائل إلي حد استخدام وسائل العنف ضدها، وبما يؤدى في النهاية إلى تنفيذ النظام لسياساته بغض النظر عن ملاءمتها أو تعبيرها عن غالبية الشعب. وليكن فيما فعله السادات من مواجهة المعارضين لسياساته، خاصة في مجال

صلحه مع اسرائيل، بالاعتقال والسجن والتعذيب، ويكفى حله لمجلس الشعب فى ١٩٧٩ ليتخلص من (١٧) معارضا لاتفاقيات السلام بين مصر وإسرائيل وكامب ديفيد.

فى ضوء ما سبق إيضاحه من سمات لدول العالم الثالث لا تختلف كثيرا من دولة لأخرى، فإن الباحث يري أن القضية ليست في اختيار أحد النموذجين لتحليل عملية صنع القرار، ولكن في مدى أيهما أفضل - من حيث الملاءمة لتحليل القرارات السياسية في هذه البلدان النامية. وبالتالى ليست المسألة محصورة بين الميل لهذا النموذج أو ذاك، ولا بين النمط المثالى الأصلح لأن يحلل بأيهما. فالباحث لا يميل في توجهاته إلى تكريس هذه السمات أو الدعوة الى استمرارها باختيار أحد النموذجين، ولكنه يسعى إلي محاولة الاختيار بما يتلاءم مع سمات هذه البلدان، وإلي أن تتطور فإن النموذج المختار قد لا يصلح في مرحلة قادمة لتحليل قراراتها ويستلزم على الباحثين تبنى النموذج الآخر.

والطرح الذي نطرحه هو أن الاختيار لنموذج تحليل البيئة النفسية لرئيس الدولة بهدف تحليل عملية صنع القرار السياسى، لا يأتى من باب الاستسهال، وإنما يأتي من باب الملاءمة المنهاجية لدول العالم الثالث. فالنموذج الثانى الذى يركز على تحليل العوامل الموضوعية انطلق من ظروف وسمات الدول المتقدمة وتم اختياره فى الولايات المتحدة وغرب أوربا وثبت نجاحه. ولكن ليس معنى هذا ثبوت نجاحه وملاءمته فى الدول النامية التى تختلف اختلافا جذريا عن الدول المتقدمة فعندما تصل الدول النامية إلى نفس درجة الدول المتقدمة هنا يمكن القول أن احتمال صلاحية النموذج الموضوعى في تحليل القرار أمر قائم.

ويحكم الطرح الذى نطرحه هنا متغير العملية الديمقراطية. حيث إننا نرى أن هناك علاقة بين مناخ الممارسة الديمقراطية اتساعا وضيقا، ابتداء فى الممارسة أو تقدما وتأصيلا لها، وبين اختيار النموذج التحليلي الملائم لفهم

عملية صنع القرار السياسى.

فعلى الرغم من تركيز صناعة القرار السياسى في الدول النامية في يد رئيس الدولة، الأ أن صانع القرار يميل إلى القرار من زاوية رؤيته الخاصة للأمور. بمعني أنه يرى الواقع أو البيئة الموضوعية بشكل معين، وعليه فإنه يتخذ فى ضوئها قراراته. ولكن ليس بالضرورة أن رؤيته للبيئة الموضوعية تتفق مع الحقيقة. والسؤال: من يحدد إذن هذه الحقيقة، أو البيئة الموضوعية الحقيقية؟ الفصل فى هذا الأمر مسألة صعبة ولكنها ليست مستحيلة. فالحقيقة مسألة نسبية، ولكن المؤشر المعبر عن ذلك هو مدى ما هو مسموح به فى الدول لكافة القوى الاجتماعية من التعبير عن نفسها في مناخ حر ديمقراطي يجعل القضية أو الموضوع يظهر من كافة الجوانب، وليس الجانب الوحيد الذى يراه صانع القرار وتتخذ فى ضوئه القرارات التى يرغب فيها.

خلا صة الأمر فإن المسألة تتركز فى المتغير الديمقراطى. فبالقدر الذى تتقدم وتتوافر فيه الممارسة الديمقراطية في المجتمع، بالقدر الذى يحتسب للأمور عند صناعة القرار. أى أن القرار يأتى، ليس أسيرا لادراك صانع القرار للبيئة من حوله، ولكنه يأتي نتاجا لتفاعل قوى المجتمع، فيتحول إلى متخذ القرار وليس صانعه الرئيسى - إن لم يكن الوحيد.

وهنا فإن المدخل الصالح لفهم وتحليل عملية صنع القرار فى دول العالم الثالث هو شخص رئيس الدولة باعتباره صانع القرار الرئيسى، وكذلك النخبة المحدودة حوله، وذلك بتحليل بيئتهم النفسية التى تمثل إدراكهم للبيئة الموضوعية، وذلك لكى نتبين مدى توافق ذلك مع القرارات المصنوعة من جانبه، آخذا فى الاعتبار عند تحليل البيئة النفسية أن تشتمل كافة الجوانب، ولا يقتصر الأمر على خطبه الرسمية فحسب. ومن ثم يجب عدم التعمق في دراسة أجهزة ومؤسسات الدولة، ولكن يمكن التعرض لها بالدراسة المحدودة فقط،

وذلك فى إطار فرضية الدور المحدود لها. وهذا يقوم ويستند إلى افتراض تقلص أو اختفاء النظام الديمقراطى فى الدولة.

وعلى العكس فالمجتمعات الديمقراطية تسمح بفهم المسألة بزاوية أخرى عند تحليل صنع القرار: تحليل الأجهزة والمؤسسات المختلفة، والنخب المختلفة، وتحليل البيئة النفسية للنخبة الحاكمة ورؤيتها للواقع، وتحليل البيئة الموضوعية، أى زاوية التعددية فى المجتمع، لنصل في نهاية الأمر إلى دور العوامل الموضوعية فى صنع القرار بشكل أو بآخر، أي دورها فى التأثير علي عملية صنع القرار السياسى في الدولة. وصفوة القول فإن الاختيار لمدخل القيادة السياسية الحاكمة في تحليل عملية صنع القرار لا يعد تجاهلا للظروف الموضوعية، ولكنه إدراكا لضعف وزنها فى دول العالم الثالث فى ضوء ما تتسم به هذه البلدان من سمات سبقت الإشارة إليها. ومن ناحية أخرى فان اختيار شخص رئيس الدولة كوحدة لتحليل عملية صنع القرار يمكن أن يأخذ في الاعتبر مدى وجود مشروع فكرى واضح المعالم له، فيزداد دوره أو يقل نسبيا، وقد يتوقف على مدى قدرة هذا الرئيس علي تجاوز القيود التى فرضت نفسها عليه نتيجة تراكمات مرحلة سابقة فيزداد دوره أو يقل نسبيا(٦). ولكن إجمالا فانه يبقى لرئيس الدولة الدور الرئيسى في عملية صنع القرار السياسى في مصر والعالم الثالث كما سيرد ذكره.

المبحث الثانى

نماذج لدراسات

تطبيقية فى العالم الثالث

فى ضوء السمات العديدة التي تتسم بها بلدان العالم الثالث النامية، أجريت دراسات علمية عديدة عن السياسات الخارجية لهذه البلدان من منظور عملية صنع القرار السياسى، وذلك على اعتبار أن السياسة الخارجية رغم أنها تعكس نمطاً عاماً، إلا أنها فى النهاية تترجم في عدة قرارات سياسية. ويمكن الإشارة إلي عدد منها على النحو التالى:

فهناك دراسة عن عملية اتخاذ القرار فى سياسة الأردن الخارجية فى الفترة من ١٩٥٣ - ١٩٧٤. وقد خلصت إلي تزايد دور الملك فى الحياة السياسية وفى صنع القرار السياسى، وأنه على الرغم من وجود عدة رؤساء وزراء أقوياء إلا أنهم لم يستطيعوا أن يحدوا من فعالية سلطة الملك فى اتخاذ القرار أو أن السلطة التشريعية لم تخرج فى دورها عن تقديم النصح والمشورة، ولا تمثل سلطة إلزام للقائد السياسى، ويعلق الباحث بأن هذا يرجع إلي غياب الأحزاب السياسية عن المشاركة فى القيام بدور الضابط لسياسة وسلطة الملك(٧).

وفى دراسة لتحليل قرار تأميم النفط فى العراق في يونيه ١٩٧٢، إشارة إلى أهمية دور القيادة السياسية في عملية صنع القرار، وأن هناك مجالا محدوداً يتمثل فى صيغة الاجتماع المشترك للقيادة القطرية ومجلس قيادة الثورة فى القضايا والقرارات الحاسمة، وأن مشاركتهم عبارة عن مناقشة الأفكار المطروحة، وأكثر من هذا فإن الصحافة تلعب دوراً رئيسياً في تعبئة

الرأى العام حول القرارات المتخذة اكثر من دورها في ممارسة ضغط معين لتشكيل القرار بصيغة أو بأخرى. ويبقى أن هذا القرار ظل مؤجلا من الحكومات المتعاقبة حتى كان للقيادة السياسية الحاكمة فى يونيه ١٩٧٢ القدرة على صنع هذا القرار(٨).

كما أن هناك دراسات عديدة على مصر والتى تمثل أطروحات للحصول علي درجة الماجستير أو درجة الدكتوراه في العلوم السياسية منها: دراسة د. محمد السيد سليم حول تحليل عدد من قرارات عبد الناصر كتأميم قناة السويس، والانفصال بين مصر وسوريا، وقرارات أزمة يونيه ١٩٦٧، وخلص إلي الدور الرئيسي للزعيم جمال عبد الناصر فى صنع هذه القرارات(٩). وكذلك دراسة أحمد فارس، عن القرار المصرى بعقد صفقة الأسلحة التشيكية عام ١٩٥٥(١٠)، ودراسة د. أحمد يوسف احمد، عن الدور المصرى فى اليمن (٦٢ - ١٩٦٧)، والذي حلل فيها عملية صنع القرار المصرى بمساندة ثورة اليمن(١١)، وكذلك دراستنا عن نظام السياسة الخارجية لمصر بين قرارى طرد الخبراء السوفييت وزيارة الرئيس السادات للقدس، وجميع هذه الدراسات أكدت علي الدور الرئيسى والمحورى لرئيس الدولة في عملية صنع القرارات السياسية الهامة، وفى نفس الوقت أكدت هذه الدراسة محدودية أجهزة صنع القرار - إن وجدت - ومحدودية مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والصحافة الحكومية في المشاركة فى صناعة القرارات السياسية.

أكثر من هذا، فإن هناك دراسة عن دور وزارة الخارجية المصرية فى صنع القرار السياسى الخارجي باعتبارها أحد الأجهزة الرئيسية المسئولة عن هذه القرارات، وأكدت الدراسة أيضا هامشية دور الوزارة، مع اتساع دور رئيس الدولة وعبر فترات مختلفة قبل الثورة وبعدها، ومن واقع دراسة عدد من القرارات السياسية(١٢).

كما أن هناك دراسة لباحثة أمريكية عن صنع السياسة الخارجية لمصر، ودور الزعامة أو القيادة السياسية فى صنع القرار، وذلك بالمقارنة بالتحليل بين قرار عبد الناصر بطلب الخبراء السوفيت فى بداية عام ١٩٧٠، وقرار السادات بانهاء مهمة الخبراء السوفييت فى مصر عام ١٩٧٢، وتوصلت إلى أن هذه القرارات أكدت دور رئيس الدولة أو القيادة الحاكمة فى العالم الثالث من خلال التطبيق على مصر، وأن هذه القرارات اتفقت مع البيئة النفسية لصانعيها بصفة رئيسية[١٣].

كذلك في دراسة أخرى عن قرارى حرب أكتوبر ١٩٧٣، وحظر البترول العربى عن الغرب، خلصت هذه الدراسة إلي الدور الرئيسي الذي لعبه الملك فيصل ملك السعودية فى السعى نحو التوصل إلى قرار عربى لحظر البترول عن الغرب، على الرغم من انطلاق هذه الدراسة من منظور الظروف الموضوعية، وليس من المنظور النفسى[١٤].

ومما سبق يتضح أنه على الرغم من محدودية هذه الدراسات، إلا أنها أكدت علي الدور الرئيسي لرئيس الدولة في عملية صنع القرار السياسى فى دول العالم الثالث، وعلى الرغم أيضاً من أن بعض هذه الدراسات انطلق من المنظور الذي يتعلق بدراسة الأجهزة والمؤسسات والظروف الموضوعية...الخ، إلا أن هذا يدعم المنظور الذي يتبناه الباحث، وهو الذى يركز على تحليل البيئة النفسية لرئيس الدولة فى دول العالم الثالث كمدخل لفهم عملية صنع القرار السياسى، وأيضا لدور الرئيس عموما فى هذه البلدان الذى يتسم بالاتساع فى صنع وتنفيذ السياسة الخارجية لبلده.

ومن ناحية أخرى، فان مصر تعتبر من البلدان القليلة الرائدة فى دول العالم الثالث، والتى لها دور قيادى كبير اختلف حجمه وتأثيره باختلاف الحقب المختلفة منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ولكن يبقى أن هذا الدور يمثل أهمية

كبرى. ولذلك فإن دراسة مصر تمثل بؤرة هامة فى دراسة دول العالم الثالث. وفى الأغلب الأعم، وبدون اختزال للظروف الذاتية لكل بلد من هذه البلدان على حدة، فإنه يمكن للباحث أن يطبق ما تم التوصل إليه من نتائج فى تحليل عملية صنع القرار السياسى فى مصر، على أغلب بلدان العالم الثالث وخاصة الدول ذات الدور الطليعى كالهند ويوغسلافيا، وغيرها من البلدان العربية والأفريقية والآسيوية وهو ما سيتضح في الفصول القادمة.

هوامش الفصل الأول

(١) Janathan M. Roberts, Decision Making during International crises, Macmillan press, 1985.

(٢) Bahgat Korany and contributors, How Foreign policy Decision Are Made in The Third world, U.S.A, westviw press Boulder and London, 1988, PP. 48: 60.

(٣) Ibid, PP. 55. 56

(٤) تفاصيل الإطار التحليلى لبريتشر، يمكن الرجوع إلى كتابنا: السياسة الخارجية لمصر ٧٠ - ١٩٨١، القاهرة، دار مدبولى، ١٩٨٧، صـ ٢٧: ٤٣. وكذلك الدراسة الأصلية لبريتشر:

(٥) M. Brecher, The Foreign policy system of Israel: setting, Images, process, (London, Oxford university press, 1972, PP. 1:20.)

(٦) يمكن الرجوع الى مقالين للأستاذ/ محمد حسنين هيكل بأخبار اليوم، بعنوان: «صنع القرار السياسى فى مصر: (١)، (٢) - يومي ١٥، ١٩٨٦/٢/٢٢، والذي أشار فيهما الى أزمة صنع القرار السياسى فى مصر.

(٧) انظر دراسة: سعد أبودية، عملية اتخاذ القرار فى سياسة الأردن الخارجية ٥٣ - ١٩٧٤، رسالة دكتوراة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة (دراسة غير منشورة)، ١٩٨٢، صـ ١٥٨: ١٦٨.

(٨) أنظر دراسة: محسن خليل، صنع القرار العربي: قرار تأميم النفط العراقى، المنار، عدد (٣)، مارس ١٩٨٥، صـ ٥٤: ٦٦.

(٩) أنظر دراسة: د. محمد السيد سليم، التحليل السياسى الناصرى، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣.

(١٠) أنظر دراسة: أحمد فارس، القرار المصرى بعقد صفقة الأسلحة التشيكية عام ١٩٥٥، رسالة ماجستير، كلية الأقتصاد، القاهرة، ١٩٨٠.

رسالة ماجستير، كلية الأقتصاد، القاهرة، ١٩٨٠.

(١١) د. أحمد يوسف أحمد، الدور المصرى فى اليمن (٦٢ - ١٩٦٧)، رسالة دكتوراة، كلية الاقتصاد، القاهرة، ١٩٧٨.

(١٢) عمر عز الرجال، دور وزارة الخارجية المصرية في عملية صنع القرار السياسى الخارجى، الفترة من (٥٢ - ١٩٨٢)، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، القاهرة، (رسالة غير منشورة)، ١٩٨٨.

(١٣) Shaheen Ayubi, Foreign policy Making in the Arab R. of Egypt: The Role of leadership in Decision Making 1970 - 72, ADessertation in international Relations, university of pensylvania, 1982, PP. 261: 268, 321: 329.

(١٤) Korany, Op. cit, PP. 99: 109.

الفصل الثانى

عملية صنع القرار السياسى خلال حقبة الرئيس جمال عبد الناصر (١٩٥٢ - ١٩٧٠)

شهدت عملية صنع القرار خلال حقبة الرئيس جمال عبد الناصر في الفترة الواقعة بين ١٩٥٢ - ١٩٧٠. عددا من التغيرات قادت إلي امكانية تقسيم هذه الحقبة إلى أربع فترات فرعية هى: (الفترة الاولى: بين ٥٢ - ١٩٥٦)، والثانية: بين ٥٦ - ١٩٦٢، والثالثة: بين ١٩٦٢ - ١٩٦٤، والرابعة بين ٦٤ - ١٩٧٠). ومن ثم فهى تبدأ بقيام الثورة في ٢٣ يوليو كنقطة تحول تاريخيه بين نظامين مختلفين، وتنتهى بوفاة عبد الناصر في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٠.

وقد استندنا فى التقسيم إلي معيار رئيسى هو التغير الدستورى للبلاد. فعلى حين صدر فى الفترة الأولى بيان دستورى فى فبراير ١٩٥٣ استمر العمل به حتى يونية ١٩٥٦. حيث صدر دستور البلاد مشيرا إلى نظام مختلف عن الفترة الأولى للثورة وبالطبع ما قبلها. واستمر العمل بالدستور حتى صدر دستور لدولة الوحدة بين مصر وسوريا مشابه له مما لم يستتبعة تغيير فى طبيعة النظام الحاكم. إلي أن أعلن الانفصال في ١٩٦١ وتلاه اصدار بيان دستورى للبلاد فى عام ١٩٦٢ غير من شكل نظام الحكم مما كان له تأثير على عملية صنع القرار، واستمر العمل بهذا البيان حتى إعلان دستور مصر المؤقت فى ١٩٦٤ الذي استمر حتى وفاة عبد الناصر.

وحول طبيعة وملامح كل فترة من الفترات الأربع وسمات عملية صنع القرار فيها يمكن تناول كل منها على حدة فى مبحث مستقل.

المبحث الأول

(الفترة الأولى ١٩٥٢ - ١٩٥٦)

وهى الفترة التى يمكن تسميتها بفترة مجلس قيادة الثورة الذى تولى حكم البلاد حتى انتخاب عبد الناصر رئيسا للجمهورية وصدور الدستور فى ١٩٥٦ كبداية لمرحلة تالية. وشهدت هذه الفترة حدثاً هاما يمثل أهمية كبيرة فى مسألة إعداد الدولة للحرب. وقد تمثل هذا الحدث فى قرار عقد صفقة الأسلحة التشيكية فى ١٩٥٥، وهو قرار في تقديرنا لا يقل أهمية عن قرار الحرب باعتباره كان نقطة تحول كبيرة في توجهات العسكرية المصرية في هذه الفترة وفترات تالية، وذلك فى نطاق علاقة مصر بالقوى العظمى «شرقا وغربا» - آنذاك. وعلى المستوى الداخلى: شهدت هذه الفترة نمطا من الصراعات الداخلية قادت إلي تأكيد دور عبد الناصر بشكل حاسم. وفى هذا الاطار يمكن الاستدلال علي طبيعة نظام الحكم وعملية صنع القرار من واقع الإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ فبراير ١٩٥٣.. وهو ما يشير إلى ما يلى:

(١) رئيس الدولة

استمر النظام ملكيا بعد قيام الثورة وحتى اعلان الجمهورية، الغاء الملكية فى ١٩٥٣/٦/١٨. ولم يكن لرئيس الدولة والمتمثل فى ملك مصر أى سلطة فعلية إلا التوقيع النهائى استكمالا للشكل القانونى لا اكثر. وعلى الرغم من اعلان الجمهورية إلا أن منصب رئيس الدولة كما هو وإن تغير المسمى بإلغاء الملكية - حيث استمرت سلطته شكلية باعتبار أن النظام برلمانى والسلطة فى يد رئيس الوزراء. وبالنظر الى البيان الدستورى فى ١٩٥٣ فيلاحظ أنه لم يتضمن أى إشارة إلى سلطات رئيس الدولة. وإنما السلطة مركزة

فى يد مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء. ومما هو جدير بالذكر فى هذا الاطار أن محمد نجيب كان يستمد سلطاته ليس من كونه رئيسا مؤقتا للجمهورية البرلمانية وانما من كونه رئيسا للوزراء ولذلك فانه عندما اقتصرت سلطته على رئاسة الدولة فى الفترة بين ١٩٥٤/٤/١٧، وحتى تنحيته فى ١٩٥٤/١١/١٥...لم تكن له أية سلطات فعلية على الاطلاق[1].

(٢) مجلس قيادة الثورة

تضمن الإعلان الدستورى نصا بسلطات المجلس الواسعة. فقد أشار فى المادة ٨: «يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا، وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة، والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافه، وحق تعيين الوزراء وعزلهم»[2].

ومما يؤكده بعض الباحثين: أن ممارسة مجلس قيادة الثورة لوظائفه الفعلية كانت متطابقة مع السلطات التى خولها له الاعلان الدستورى... حيث كانت تطغى - حتى من قبل صدور الإعلان - على سلطات أى مؤسسة أخرى داخل النظام السياسى. أما ما يتعلق بممارسة محمد نجيب لسلطاته فقد تعارضت رغبته فى استخدامها مع الدور القيادى الذي كان عبد الناصر يريد القيام به.. وهذا يشير إلي نمط الصراع آنذاك بين السلطة القانونية التى حاول نجيب استخدامها وبين السلطة الفعلية التى كان يتمتع بها عبد الناصر بحكم دوره فى تنظيم الضباط الأحرار[3].

وكان هذا المجلس يمثل المؤسسة المحورية لعملية صنع القرار السياسى. ويؤكد ذلك عبد اللطيف البغدادى قائلا: «إن مجلس قيادة الثورة كان المؤسسة الرئيسية لعملية صنع القرار بصفة عامة، والخارجى بصفة خاصة، حيث كانت المسائل الأساسية تعرض عليه ويناقشها، ويصدر القرار فيها بالأغلبية[4]

كذلك اتسمت عملية صنع القرار داخل المجلس بالحوار بين أعضائه قبل اعلانه. ويؤكد ذلك خالد محيى الدين قائلا: «إن جمال عبد الناصر كان صاحب الدور القيادى داخل المجلس، وكان حريصا على أخذ رأى الأعضاء فى القضايا الأساسية، وحريصا على إصدار القرار بشأنها بالإجماع، حيث كانت لديه القدرة على اقناع جميع الأعضاء بوجهة نظره»[٥].

ومن نماذج القرارات التى تؤيد هذه السمة: وفد المفاوضات فى قضية الجلاء وكان للمجلس دور كبير فى صناعة هذا القرار. وأيضا قرار الجلاء عن السودان، وعمل اتفاقية السودان وبمقتضاها تم منحه حق تقرير المصير فى ١٢ فبراير ١٩٥٣ ويتضح من ذلك أن مجلس قيادة الثورة فى هذه الفترة كان له دور رئيسى وكبير في عملية صنع القرار.

(٣) مجلس الوزراء

طبقا للإعلان الدستورى فان المجلس يتولى السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما أكدته المادة ٩ من الاعلان سالف الذكر. وهو بالتالى تقع عليه واجبات إقرار قرارات مجلس قيادة الثورة لإضفاء الطابع القانونى عليها، ثم يقوم المجلس من خلال الوزارات المختلفة والمتخصصة بتنفيذ هذه القرارات. ولعب المجلس دورا انحصر في مجرد المشاركة فى صنع بعض القرارات، والقيام بالتنفيذ. وهو دور يأتى من حيث الأهمية تاليا لمجلس قيادة الثورة. وفيما يتعلق بالبعد الخارجى فان كلا من وزارة الخارجية والحربية لعبتا دورا في إعداد القرارات كل فيما تختص به. أما وزارة الإرشاد القومى فان دورها كان أقرب إلى التنفيذ برفع أو تقليل الحملات الإعلامية وفقا لمتطلبات كل قرار علي حده.

وقد اتسمت عملية صنع القرار بالسمة الديموقراطية بين أعضائه قبل إعلان القرار الذى كان بمثابة المحصلة النهائية لحوار سابق وطويل.

يؤكد ذلك فتحى رضوان قائلا: «فى المدة التى شاركت فيها أستطيع أن أقرر أن مجلس الوزراء في عهد عبد الناصر كان ديموقراطيا بأقصى ما تكون الكلمة، ولا أظن أن وزراء عهد ما قبل الثورة تمتعوا بالحرية التى «تمتعنا بها»(٦).

ومن نماذج القرارات التى تؤيد هذه السمة، ذلك الدور الذي قام به مجلس الوزراء: مشاركة المجلس فى صنع قرار قضية السودان من البداية وحتى الانتهاء بالتوصل إلى الاتفاقية التى ناقشها قبل التوقيع عليها. كذلك مشاركته فى صنع اتفاقية الجلاء، وناقشها أيضا قبل التوقيع عليها.

(٤) المؤتمر المشترك

طبقا للمادة ١١ من الإعلان الدستورى السابق الاشارة اليه... فانه يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء بهدف التنسيق والمناقشة العامة والمتابعة إلا أنه لم يتعد بعد أزمة مارس ١٩٥٤.

والخلاصة، حيث يتضح أن الجهازين الرئيسيين في عملية صنع القرار في تلك الفترة هما/ مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء. وتركزت السلطة فعليا في الأول. وكان عبد الناصر هو محور عملية صنع القرار عامة، والخارجى بصفة خاصة باستثناء مسألة السودان التي لم يكن عبد الناصر متفرغا لها فى مرحلة الاعداد ومعظم مرحلة التنفيذ. ويرى البعض أن القرار لم يكن ليتخذ دون موافقة عبد الناصر وأن إصداره جاء بعد موافقته. أما أجهزة (الخارجية والحربية والمخابرات) فانها تخضع جميعا شأن المؤسسات الأخرى داخل المجتمع لهيمنة عبد الناصر وكان دور أغلب هذه الأجهزة هو التنفيذ سواء في الميدان الخارجى أو الداخلى دون تأثير في طبيعة القرارات المتخذة(٧).

ومن واقع دراسة أكاديمية حللت قرار صفقة الأسلحة التشيكية عام ١٩٥٥. اتضح أن عبد الناصر هو الذي قام بالدور الرئيسى فى عملية اتخاذ القرار. وقد شارك مجلس قيادة الثورة فى صناعته. أما مجلس الوزراء فانه لم يقم بدوره في هذه العملية، بدليل عدم إحاطة الوزراء المدنيين علما بالموضوع قبل إعلانه. أما تنفيذه فإنه على المستوى السياسى فقد تولاه عبد الناصر بمشاركة مجلس قيادة الثورة بينما على المستوى التنفيذي فقد تولته أجهزة وزارة الحربية[٨].

وبشكل عام فان هذه الفترة أشارت إلي دور عبد الناصر القائد آنذاك. وأبرزت مدى الفجوة بين الدور الرسمى والدور الفعلى لبعض الشخصيات مما أوجد صراعا حادا كما اتضح بين محمد نجيب وعبد الناصر كما اكدت هذه الفترة أيضا أن العمل بروح الفريق متمثلا فى مجلس قيادة الثورة كان من أهم سمات عملية صنع القرار آنذاك.

المبحث الثانى

الفترة الثانية: (١٩٥٦ - ١٩٦٢)

وهى الفترة التى تتحدد بصدور الدستور المصرى فى يناير ١٩٥٦ وما استتبعه من تكوين هيكل النظام السياسى للدولة، والذى بدأ بانتخاب رئيس الدولة كأول رئيس مصرى منتخب وهو جمال عبد الناصر. وتعتبر بالتالى الفترة الأولى الرسمية لرئاسته بعد أن ألغى بهذا الدستور مجلس قيادة الثورة. وهذا يجعلنا نرى هذه الفترة على أنها الفترة الأولى لرئاسة عبد الناصر. وقد شهدت هذه الفترة أربعة أحداث هامة تبعتها مجموعة من القرارات الهامة من بينها: قرار تأميم قناة السويس، وحرب ١٩٥٦ التى ترتبت عليها. وقرار الوحدة بين مصر وسوريا فى ١٩٥٨ وأحداث الانفصال فى ١٩٦١.

وفى إطار إعداد الدولة للحرب بدراسة أهمية ومضمون عملية صنع القرار السياسى.. فإن الحدث الذى يمكن إلقاء الضوء عليه هو حرب ١٩٥٦، وهى التى كان لها من الآثار الداخلية والخارجية بعيدة المدى.

وفى ضوء الدستور المصرى الصادر فى يناير ١٩٥٦.. يمكن الاستدلال على طبيعة نظام الحكم وعملية صنع القرار من واقع نصوص هذا الدستور.. وهو ما يشير إلى ما يلى: -

(١) رئيس الدولة

طبقا للمادة ٦٤ فإن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية وهو يباشر اختصاصاته على الوجه المبين في الدستور»[٩].

والمادة ١١٩: تنص على أن : «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية

ويمارسها علي الوجه المبين فى الدستور»[١٠].

والمادة ١٢٢ تشير الى أن «مدة الرياسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء[١١].

كذلك لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها[١٢]، وفى الأحوال الاستثنائية بناء علي تفويض من مجلس الأمة يمكن إصدار قرارات لها قوة القانون[١٣]، كما أن له سلطة اعلان الحرب بعد موافقة مجلس الأمة[١٤]، كما أن له سلطة إبرام المعاهدات[١٥]، كما أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة[١٦].

وكما هو واضح من واقع نصوص الدستور فأن رئيس الدولة يلعب دورا مهيمنا في إدارة شئون الدولة وعملية صنع القرار. وتأكد هذا أيضا من واقع أحداث وقرارات هذه الفترة عمليا.

(٢) مجلس الوزراء

لم يشر الدستور إلي وجود رئيس مجلس الوزراء (مستقلا). بل نص علي أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء ضمنيا وذلك من واقع نص المادة ١٤٧« يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها »[١٧]. على أن يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها[١٨].

وبانتهاء مجلس قيادة الثورة لم يكن هناك هيكل حقيقى لاتخاذ القرار... وعلى الرغم من وجود مجلس للوزراء برئاسة عبد الناصر فى الفترة من ٥٦ - ١٩٥٨ حين تكونت الجمهورية العربية المتحدة...إلا أن السلطة لم تكن فى يد هذا المجلس وإنما تركزت فى يد عبد الناصر وامتد الأمر حتى نهاية

١٩٦٢.[١٩] كذلك فإن دور هذا المجلس والأجهزة والوزارات التابعة له لم تخرج عن تنفيذ سياسات الرئيس ومن ثم لم يكن جهازا مستقلا لرسم السياسات - حتى أن مسائل السياسة الخارجية والدفاع كانت مستثناة من أعمال مجلس الوزراء. وقد أكد هذا أمين هويدى فى كتابه «مع عبد الناصر»[٢٠].

ولم يخرج دور وزارة الخارجية عن رصد الأحداث العالمية، وتقديم التوصيات الفنية إلى الرئيس وتنفيذ السياسات والقرارات التى اتخذها الرئيس[٢١].

(٣) مجلس الدفاع الوطنى:

طبقا للمادة ١٦٧ من الدستور فقد تقرر انشاء مجلس يسمى «مجلس الدفاع الوطنى» ويتولى رئيس الجمهورية رياسته[٢٢]، وأشارت المادة ١٦٨ الى اختصاصاته حيث اختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها[٢٣].

والواقع أن أهم ما يلاحظ على هذه الفترة أنها لم تتبلور ملامحها بشكل متكامل خاصة وأن مصر دخلت تجربة الوحدة الاندماجية مع سوريا فى ١٩٥٨، فألغى الدستور الذى صدر فى يناير ١٩٥٦ ليحل محله دستور دولة الوحدة وهو شابهه إلي حد كبير خاصة فى نظام الحكم وان كان هناك عبء آخر على كاهل عبد الناصر وهو رئاسة الجمهورية العربية المتحدة (مصر وسوريا). وعلي الرغم من ذلك يمكن الإشارة إلى أن محور عملية صنع القرار كان هو رئيس الدولة وهو (عبد الناصر) وقد بدأت ملامح الدور الزعامى فى المنطقة العربية، في نفس الوقت كان قد ألغى مجلس قيادة الثورة الذى كان إلي حد كبير تعبر عن التمثيل الجماعى، على جماعية عملية صنع القرار، إضافة إلي النزوع للاتجاه الرئاسى في نظام الحكم طبقا لما تضمنه دستور مصر فى يناير ١٩٥٦.

كذلك فإن التنظيم السياسى الذي أنشىء فى هذه الفترة والمسمى بالاتحاد القومى فى ١٩٥٧ - كان من المتصور أن يلعب دوراً هاما وفعالاً فى رسم السياسات وصنع القرارات... إلا أنه من الناحية الفعلية لم يخرج عن كونه مجرد تنظيمات تابعة للسلطة الرئاسية، وحدث تداخل بين أعضاء السلطة التنفيذية وأعضاء هذه التنظيمات مما أفقد هذه الأخيرة فعاليتها المنتظرة.

وبالتطبيق على أهم قرارات صدرت فى هذه الفترة للتعرف على مصداقية سمات عملية صنع القرار.. يتضح أنه:

(أ) بالنسبة لقرار تأميم قناة السويس عام ١٩٥٦.. فقد لعب عبد الناصر دورا رئيسيا في عملية صنع القرار وعلى الرغم من أن هذا القرار كان فى يقينه منذ القيام بالثورة إلاّ أنه كان مؤجلا إلى وقت مناسب. ولكن كان تحدى بريطانيا والولايات المتحدة لمشروعية نظام عبد الناصر فى ١٩ يوليو بشأن عدم تمويل مشروع السد العالى.. كان هذا هو الحافز الذى دفع عبد الناصر إلى القرار. وتوصل عبد الناصر إلي القرار بصفة نهائية وبعد مجموعة من الحسابات بين الفترة من ١٩ يوليو - ٢١ يوليو ١٩٥٦.. بعدها بدأ عبد الناصر ابلاغ مجموعة من كبار معاونية بأنه «ينوى» تأميم القناة ولكنه لم يبلغهم بأنه استقر على القرار فعلا. ولكن فى نفس الوقت أيضا كان عبد الناصر قد سبق له حتى قبل موقف أمريكا وبريطانيا معه دراسة القرار وحساب المخاطر واختيار البدائل واستعان بكبار المسئولين عن القناة والمتخصصين فى هذا المجال. وفى النهاية كان لعبد الناصر اليد الطولى فى عملية صنع واتخاذ قرار التأميم لقناة السويس.(٢٤)

ومما يشار إليه فى هذا الصدد أن عبد الناصر أبلغ مجلس الوزراء قبل إعلانه لقرار تأميم القناة بساعة واحدة فقط ولم يستشر المجلس آنذاك(٢٥)

(ب) أما قرار الوحدة مع سوريا - فيؤكد كثيرون أنها تمت دون اعداد مسبق، ولم تعرض على مجلس الوزراء للمناقشة قبل اتخاذ القرار بل أحيط علما بها فقط.[٢٦]

(جـ) أما قرار عدم استخدام القوة العسكرية لاخماد الانقلاب السورى سعيا وراء الانفصال وإلغاء الوحدة مع مصر، فقد اتضح أنه كان صاحب القرار الرئيسى يمنع استخدام القوة المسلحة لمواجهة الموقف فى سوريا على الرغم من معارضة البعض من رفاقة له وعلى الرغم من مطلب بعض الوزراء السوريين.[٢٧]

والقرارات السابقة تؤكد مدى الدور الرئيسى الذى لعبه عبد الناصر فى عملية صنع القرار السياسى فى مصر فى هذه الفترة (٥٦ - ١٩٦٢) بل يصل الأمر إلى أنه دور محورى فى أغلب الأحيان.

المبحث الثالث

الفترة الثالثة: (١٩٦٢- ١٩٦٤)

وهى مرحلة ما بعد الانفصال بين مصر وسوريا وإعاده البناء الدستورى والسياسى لمصر. ولذلك فقد صدر الإعلان الدستورى بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢[٢٨]. وترتب على ذلك اعادة ابناء النظام السياسى للدولة تغيير شكل نظام الحكم. كذلك مما شهدته هذه الفترة من تغييرات هو تشكيل ما عرف بمجلس الرئاسة.. وهو مجلس علي غرار مجلس قيادة الثورة - ولذلك فان هذه الفترة يمكن تسميتها بأنها «فترة مجلس الرئاسة».

وشهدت هذه الفترة قرارا يعتبر من أهم القرارات التى صدرت فى تلك الآزمة وهو قرار مصر بالتدخل في اليمن فى ١٩٦٢ لتدعيم ومساندة ثورة اليمن، وكان من الملفت للنظر طريقة صناعة مثل هذا القرار السياسى الهام. وامتدت هذه الفترة حتى عام ١٩٦٤ لتتوقف لتبدأ مرحلة رابعة حيث صدر الدستور المؤقت لمصر ١٩٦٤ وتغير نظام الحكم مرة ثانية ويمكن التعرف على سمات عملية صنع القرار من واقع استعراض شكل نظام الحكم ومؤسساته خلال هذه الفترة كما يلى:

(١) رئيس الدولة:

حيث احتل هذا المنصب، المادة الثانية، والثالثة، وحتى المادة السابعة من الإعلان الدستورى. ويتضح دوره دستوريا فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو يمثل الدولة فى الداخل والخارج ويتولى إصدار المعاهدات والقوانين والقرارات التى يوافق عليها مجلس الرئاسة، ويعين أعضاء مجلس الدفاع

القومى، ونائب القائد الأعلى للقوات المسلحة وذلك بناء على موافقة مجلس الرياسة. وأيضا يعين رئيس المجلس التنفيذى والوزراء..الخ.

ويلاحظ أن رئيس الدولة وفقا لهذا الاعلان الدستورى لم يكن مطلق الحرية فى اصدار ما يشاء بل كان مقيدا دائما - دستوريا - بموافقة مجلس الرياسة مما يجعل النظام اكثر ديمقراطية فى صناعة القرار.

(٢) مجلس الرياسة:

حيث تشكل هذا المجلس بناء على الاعلان الدستورى السابق الاشارة اليه والذي نص على تكوينه واختصاصاته وذلك من المادة ٨: ١٢. وتبلورت سلطاته في أنها كانت واضحة، وتمثل نقلا حقيقيا لسلطات رئيس الجمهورية. ونص على اشتراط موافقته على تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس التنفيذى

وغيره من الوزراء.. كما أشرنا من قبل. وان كان يتم الاحتفاظ لرئيس الجمهورية بحق اعلان التشكيل والقرار والمبادرة في ترشيح هؤلاء. فضلا عن ضرورة اقرار المجلس لجميع المسائل والموضوعات التي يختص بها رئيس الجمهورية.

★ ومن الناحية الفعلية... فان احدي الدراسات الاكاديمية أشارت إلي أن بعض أعضاء مجلس الرياسة (البغدادي، وكمال حسين) في تقييم لهما عن دور المجلس بأنه كان يمارس اختصاصاته المنصوص عليها دستوريا في البداية وعلي نحو مرضي، وقدروا هذه المرحلة بحوالى ثلاثة شهور كان المجلس ينعقد فيها في فترات متقاربة وكلما دعت الحاجة. وفيما بعد تباعدت فترة اجتماعاته وأصبحت الموافقة علي القرارات تتم أحيانا بالتحرير وربما يرجع ذلك إلي عدم النص في الاعلان الدستوري علي دورات انعقاد المجلس ومن ثم فالأمر خاضع لمبادرة رئيس الجمهورية. ويري صاحب هذه الدراسة أيضا أنه علي الرغم من

المؤشرات من خلال تكوين المجلس لعدم اعتباره قيدا جوهريا علي دور عبد الناصر.. إلا أن حديث بعض أعضائه عن الممارسة المرضية للمجلس في شهوره الأولي.. قد يقود إلي اعتباره مجلس له دور هام في عملية صنع القرار.(٢٩)

(٣) المجلس التنفيذي:

تشكل هذا المجلس بديلا لما يعرف بمجلس الوزراء. وقد نص الاعلان الدستوري في مواده/ ١٣: ١٩... مهام واختصاصات المجلس. ويتحدد دوره من منطلق الاسم الذي أطلق عليه. فهو مجلس تنفيذي. أي يقوم بالتنفيذ لا صنع السياسة. فهو أذن أداة تنفيذية لما يقرره مجلس الرياسة من سياسات وما يصنعه من قرارات.

والواقع أن ثمة تحليل لدور هذا المجلس في عهد عبد الناصر عموما، يشير الى أنه لم يمثل قيداً عليه في مجال السياسة الداخلية أو الخارجية وهذا ما يؤكده الدور السائد لعبد الناصر في عملية صنع القرار السياسي. ولم يتخطي دور الوزراء في القرارات الهامة مجرد احاطتهم علما بالقرار قبل اعلانه علي الجماهير مباشرة وكذلك لم يخرج دور رئيس هذا المجلس التنفيذي عن الاستقبالات التقليدية أو الاتصالات ذات الطابع الفني.(٣٠)

(٤) وزارة الخارجية:

حيث اقتصر دورها علي التعامل الدبلوماسي والتنفيذ اليومى لقرارات الرئاسة. ويرجع ضعفها الأساسي لقوة قطاع الرئاسة في مجال الشئون الخارجية وهي القوة المستمدة من الدور السائد لعبد الناصر أولا. ومن اتجاهه هو شخصيا لتدعيم هذا القطاع خاصة في مجال الشئون العربية ثانيا. وقد كان عبد الناصر يقرر آراء د. محمود فوزي وزير الخارجية آنذاك علي نحو له اعتباره، ويلتفت دائما إلي نصيحة خاصة في الأمور المتعلقة بالأمم المتحدة وفي الشئون غير العربية عموما.(٣١)

(٥) المؤسسة العسكرية:

تعتبر هي المؤسسة الوحيدة التي كان لها دور حقيقي وسلطة فعلية في عملية صنع القرار. بل كانت تشكل قيدا حقيقيا على عبد الناصر فى ادارته لشئون الحكم. وكان دور هذه المؤسسة فى عملية صنع القرار يثير غموضا ومن ثم كانت الاختلافات فى الرأى كبيرة. فعلى حين يرفض البعض دورها كقيد على عبد الناصر استنادا إلى الاتساق الفكرى بين ناصر وعامر.. إلا أن هناك من يؤكد قيود هذه المؤسسة على عبد الناصر. ومن ناحية أخرى يميز آخرون بين السياسة الداخلية والخارجية.. حيث كان لهذه المؤسسة دورها الفعلى فى القرارات السياسية الداخلية.. بينما فى قطاع الشئون الخارجية فان دورها يكاد يكون محدوداً للغاية. وذلك حيث يرى بعض المقربين من عبد الناصر وهو (منير حافظ) أن طموح مجموعة عامر فى المؤسسة العسكرية لم يتطلع الى التأثير على سياسة مصر الخارجية(٣٢). فى نفس الوقت يرى آخرون.. أن هذه الموسسة قد مثلت قيدا واضحاً على عبد الناصر فى القطاع السياسى الخارجى بتغلغل العسكريين فى السلك الدبلوماسى بدرجة كبيرة(٣٣).

وبالتطبيق على قرار مصر بالتدخل فى اليمن فى سبتمبر ١٩٦٢.. فإن خلاصته تتأكد فى أن عبد الناصر كان صانع القرار. والمؤكد عدم قيام المجلس التنفيذي ووزارة الخارجية بأى دور فى صنعه. أما مجلس الرئاسة فقد خصص اجتماعه الأول (فى ١٩٦٢/٩/٢٩). بشكل كامل لمناقشة موضوع اليمن.. أى أن الموضوع تم عرضه على مجلس الرئاسة للمناقشة وان كان دور المجلس لم يكن متميزا فى عملية صنعه وانما جاء أداؤه كمؤسسة متسقا مع دور صانع القرار الرئيس وهو عبد الناصر ومساعدوه. أما عن المؤسسة العسكرية.. فعلى الرغم من افتراض أنها المؤسسة الوحيدة القادرة على أن تمارس قيدا ما على دور عبد الناصر.. إلا أن تحليل القرار أفضي إلى أنها لم تمارس مثل هذا القيد

كما أنها لم تمارس دورا متميزا بهذا الصدد.. ولم يخرج دورها عن اعتبار ما صدر اليها هو بمثابة أمر عسكري وعليها تنفيذه[٣٤]. ومن ثم يتأكد دور عبد الناصر الرئيسي في عملية صنع القرار، وذلك بمشاركة الآخرين (أفراد أم مؤسسات) وان كانت تعتمد هذه المشاركة على وصولهم إلى عبد الناصر نفسه، وبالدرجة التي يصلون بها يتحدد نفوذهم وتأثيرهم. وهذا يعني أن عبد الناصر كان المحدد لدرجة التفاعل مع المؤسسات الأخرى لصنع القرار[٣٥]. والأمر يتوقف في النهاية على حرية تصرف عبد الناصر في ممارسته لدوره.

ويمكن القول أنه على الرغم من ذلك التقييم لهذا القرار أو ذاك.. إلا أن هذه الفترة (٦٢ - ١٩٦٤) تظل تتسم بقدر أكبر من المشاركة من بعض المؤسسات متمثلة في مجلس الرياسة في عملية صنع القرار السياسي. وأنه لا يمكن النظر الى هذه الفترة إلا أنها مشابهة لفترة بداية الثورة تحت نظام مجلس قيادة الثورة حيث كانت القيادة تتسم بالجماعية وهو ما يلمسه المحلل عند تناوله للفترة الثالثة ٦٢ - ١٩٦٤. كذلك فانه أيضا على الرغم من تقليل حجم دور عبد الناصر كرئيس الدولة بتناولة من سلطاته إلى مجلس الرياسة طبقا للاعلان الدستوري.. وهو ما أوضحته المذكرة الايضاحية للاعلان الدستوري بشأن التنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا[٣٦].. إلا أنه على الرغم من ذلك يظل الدور الحاسم في عملية صنع القرار على المستوى الداخلي والخارجي لعبد الناصر.

المبحث الرابع

الفترة الرابعة: (١٩٦٤- ١٩٧٠)

وهى الفترة التى تبدأ بإصدار دستور مؤقت للبلاد في ٢٤ مارس ١٩٦٤ وتنتهى بوفاة جمال عبد الناصرفى ٢٨ سبتمبر ١٩٧٠. وهذه الفترة شهدت فى بدايتها استكمال الخطة الخمسية الأولى لمصر، وبداية الخطة الخمسية الثانية. حتى حلت بنا أزمة يونية ١٩٦٧ بقيام حرب الخامس من يونية والتى تمخض عنها تعثر جهود التنمية وتوقف الخطة الخمسية الثانية. وكان لها تأثير نفسى وواقعى على المؤسسة العسكرية فى مصر.. فحدت من دورها فى عملية صنع القرار السياسى.

وقد شهدت هذه الفترة مجموعة من القرارات الهامة والتى سبقت حرب يونية ١٩٦٧ وكانت محل تقييم كثير من المحللين، ومحل اهتمام دراسات أكاديمية متعددة.

من ناحية أخرى فان ذاتية هذه الفترة وان كانت ترجع إلى إصدار الدستور المؤقت فى ١٩٦٤.. إلا أن التميز الحقيقى يرجع إلى تغيير الهيكل العام للنظام السياسى فى الدولة. وأن التشكيلات الواردة فى الاعلان الدستورى من مجلس رياسة، ومجلس تنفيذى وغيرها قد ألغيت. وعاد النظام إلى ماكان عليه فى الفترة الثانية بناء على دستور يناير ١٩٥٦. وان كان التغيير الجديد هو وجود مجلس للوزراء مستقل له رئيس مستقل عن رئيس الدولة. بينما فى دستور ١٩٥٦ كان هناك جمع بين المنصبين حتى أنه لم يشر الدستور إلى رئيس لمجلس الوزراء.

وبالغاء مجلس الرياسة خاصة.. فان هذا يمثل عودة إلى الدور الرئيسى

المباشر لعبد الناصر فى عملية صنع القرار السياسى. وعلى أى حال فإن سلطات الدولة ومؤسسات صنع القرار تركزت فى رئيس الدولة ومجلس الوزراء.. وأن دور رئيس الدولة هو وضع السياسة العامة للدولة فى جميع النواحى ولكن بالاشتراك مع الحكومة على أن يشرف على تنفيذها.

كذلك تضمن دستور ١٩٦٤ التأكيد على استمرار مجلس الدفاع الوطنى على أن يتولى رئيس الجمهورية رئاسته ويتولى النظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها طبقا للمادة ١٤٤، ١٤٥.

وعلى أى حال فانه من الناحية الفعلية لم يخرج الأمر عن الدور الرئيسى لعبد الناصر وعن الملامح والسمات التى وردت فى الفترات الثلاث السابقة.

وبالتطبيق على عدد من القرارات فى هذه الفترة.. فقد صدرت قرارات أربعة من جانب عبد الناصر هى: (تعبئة القوات المصرية في سيناء فى ١٣/مايو ١٩٦٧) وسحب قوات الطوارىء الدولية من منطقة الحدود مع إسرائيل ١٦ مايو، وإغلاق خليج العقبة أمام السفن الإسرائيلية فى ٢٢/ مايو، وعدم البدء بالضربة العسكرية الأولى، (فى ٢٥ مايو ١٩٦٧). وقد خلص تحليل هذه القرارات إلى الدور الرئيس لعبد الناصر في صنع هذه القرارات.. فبينما كانت قرارات التعبئة، وسحب قوات الطوارىء، والامتناع عن شن الضربة الأولي، متسقة مع العقائد الناصرية.. إلا أن قرار حصار الخليج لم يكن متسقا تماما مع تلك العقائد. فالضغوط الآتية من النظام العربى أجبرته على التخلى عن منهجه الحذر. وقد ساعد على ذلك المعلومات الخاطئة التى تلقاها عن قدرة القوات المسلحة المصرية بالإضافة إلى سوء التقدير عن استعداد إسرائيل لتحمل المخاطرة(٣٧).

وفى دراسة أخرى لتقييم هيكل صنع القرار قبل ١٩٦٧.. يرى الباحث أن

نظام حكم عبد الناصر عانى خللا هيكليا قبل ١٩٦٧ بالذات.. انعكس على أداء النظام فى مجال صنع وتنفيذ السياسة حيث انفرد عامر بالسلطة على نحو مطلق ولم يكن ثمة أجهزة معاونة تقدم له المشورة وتشاركه فى عملية صنع القرار، وانشغلت المؤسسة العسكرية بطموحاتها فى مجال ممارسة السلطة السياسية عن واجبها الأساسى فى الاستعداد العسكرى والتطوير لكل ما يتعلق بالأداء القتالى حماية لأمن الوطن. وكان لهذا الخلل أثره السلبى علي إدارة مصر للأزمة وعلي عملية صنع القرار ويكفي القول بأن عبد الناصر لم يكن على علم بأوضاع الجيش واستعداده وتطوره وقوته العسكرية. فالتقارير المرفوعه له من القيادة العامة للقوات المسلحة موجهة ومضللة حيث أعطى «عامر» صورة مطمئنة لعبد الناصر عن استعداد القوات المسلحة ومقدرتها(٣٨).

وخلاصة الأمر أن عبد الناصر كان محور عملية صنع القرار في مصر وأن تناقض المعلومات من الأجهزة المحيطة، وتضليل المؤسسة العسكرية له كان وراء إخفاق عدد من القرارات الهامة فى هذه الفترة كان لها تأثير كبير على الفترات التالية خاصة لحرب ١٩٦٧ وما ترتب عليها من هزيمة للنظام السياسى الناصرى.

المبحث الخامس

السمات الرئيسية لعملية صنع القرار السياسى فى الحقبة الناصرية

يمكن استخلاص عدد من السمات الرئيسية لعملية صنع القرار فى عهد عبد الناصر كما يلى:

(١) إن عبد الناصر لعب دورا رئيسيا وحاسما فى عملية صنع القرار السياسى سواء على المستوى الداخلى أو الخارجس. وان كان حجم الدور يتزايد فى نطاق السياسة الخارجية إلى الحد الذى لا ينازعه أحد فى هذا المجال، ولم يكن هناك قيد عليه فيه. وذلك علي مدار الفترات الأربع الفرعية في حقبته وان تميزت الفترة الأولى والثالثة باتساع ديموقراطية صنع القرار على المستوى الرسمى. وفى المعنى الأخير فإن عبد الناصر كان هو محور العملية السياسية طوال حقبته. وعن حقيقة دوره فى عملية صنع القرار يقول عبد الناصر بنفسه في ١٩٦٢/٩/٢٤،

«القرارات الخطيرة التى اتخذت فى الفترة الماضية كانت من أخطر القرارات بالنسبة لمستقبل هذا الوطن، ولكن أنا اتخذت هذه القرارات، وأنا معتمد على الله وعلي إيمان هذا الشعب، وعلى أن هذه القرارات تحقق الأمل وأمانى الشعب».

ويعلل البعض دور عبد الناصر هذا قائلا: «أنه لابد وأن يعطى وزناً خاصاً للآراء التي يرى أن البروز الكاريزمى السابق لعبد الناصر يتسق وتقاليد الثقافة السياسية المصرية الخاصة بقوة السلطة التنفيذية المركزية

وتركزها في شخص واحد، وفيما بعد تأكد الدور السائد لعبد الناصر سواء دستوريا أو سياسيا »[٣٩].

وعلى أى حال فان غياب المؤسسات السياسية عن القيام بواجبها ودورها هيأ لعبد الناصر الدور الرئيسي والكبير فى عملية صنع القرار السياسى.

(٢) نلاحظ وجود جهازين لصنع القرار السياسى.. الأول: يتعلق بادارة السياسة الخارجية ويسيطر عليه عبد الناصر سيطرة فعلية، والثانى: ويتعلق بادارة السياسة الداخلية، تسيطر عليه المؤسسة العسكرية التى لعبت دورا في الحد من سلطة عبد الناصر الداخلية[٤٠]وقد أدى هذا إلي ما يعرف بازدواجية جهاز صنع القرار مما يعنى عدم الانسجام والتنسيق وبالتالى تناقض القرارات وعدم دقتها وتعرضها إلى الفشل في أغلب الأحيان أو إلى عدم تحقيق النتائج والأهداف المبتغاة بالفعل.

(٣) محدودية نخبة صنع القرار حول عبد الناصر: حيث يري ويقسم أحد الباحثين أن نخبة صنع القرار في عهد عبد الناصر تنقسم إلى ثلاثة مستويات مرتبة من حيث القوة والتأثير. **الأول**، يضم صانع القرار الأساسى فقط وهو عبد الناصر. **والثانى**، يضم أولئك الذين كان يستشيرهم عبد الناصر بانتظام وأثروا على قراراته في مناسبات مختلفة، كما كانوا من حين لآخر يعطون السلطة لصنع قرارات رسمية في حالات معينة ويضم هذا المستوى أساساً مجلس الوزراء والمؤسسة العسكرية ووزارة الخارجية. **والثالث**، ويضم أولئك الذين شاركوا فى عملية صنع القرار دون أن يمنحوا أية سلطة لصنع قرارات رسمية. ومارسوا تأثيرا متقطعا من دورهم كمقياس للرأى العام ويضم هذا المستوى مجلس الأمة، والتنظيم السياسى الواحد[٤١].

على حين يرى آخرون بأنه كان علي قمة هيكل اتخاذ القرار عبد الناصر نفسه ومعه مجموعة محدودة من المساعدين والتى يمكن أن توصف بمجموعة «القائد المسيطر» حيث يشارك أفراد الجماعة القائد السلطوى معظم آرائه. كما أنهم يتلقون المعلومات عن طريقه وبالتالى فان معظمهم يتجه إلي تأكيد تفضيلات القائد أو ما يعتقد أنه تفضيلات القائد(٤٢). وقد سبق الإشارة إلي طبيعة علاقة الوزراء والشخصيات المحيطة بعبد الناصر عند مناقشة أى موضوع داخل مجلس الوزراء أو غيره.

(٤) عدم توافر قواعد واضحة أو هيكل رسمى لعملية صنع القرارات: وهو مايعنى عدم توافر طابع رسمى عند صنع القرار مما ترك هذه العملية للظروف ودون قواعد محددة. بل أعطى هذا الفرصة لعبد الناصر بمزيد من الحرية في تحديد أبعاد وقواعد عملية صنع القرار دون التزام مسبق بشكل محدد. وهذا يعطى الفرصة للاجتهادات الفردية عن الجماعية.

(٥) الميل الشديد للمركزية وسيطرة النموذج الرئاسى: حيث تتسم عملية صنع القرار بالمركزية الشديدة المتمثلة في قمة السلطة التنفيذية. ويترتب على ذلك احتفاظ صانع القرار الرئيس بالحق في المبادرة في اقتراح الموضوعات الجديرة بالنقاش وهذا ما كان يفضله عبد الناصر حيث لم يكن يعطى الفرصة لأجهزة ولجان صنع القرار حرية اقتراح البدائل بل يضع أمامهم البدائل للتعقيب والدراسة والمناقشة(٤٣).

(٦) عدم مبادرة المحيطين بعبد الناصر كصانع للقرار بتقديم اقتراحات لعبد الناصر والدفاع عنها: فكثيرا ما كانوا يميلون إلى تفضيل ما يراه عبد الناصر، ومحاولة تأكيد البدائل التى يقدمها القائد أو ما يعتقدون أنه

يفضلها بل كثيرا ما كان يرفض البعض ابداء وجهة نظره مكتفيا بالصمت، أو التأييد لما يراه عبد الناصر.. وهذا ما يعرف في علم السياسة الخارجية خاصة بأنه «التعزيز الايجابى لبدائل القائد السياسى»(٤٤). ولهذا علاقة كبيرة بضعف المؤسسات المحيطه بعبد الناصر وعدم مبادرتها في عملية صنع القرار لأنها فى النهاية تقوم بمثل ما يقوم به هؤلاء الأشخاص غير المبادرين.

وخلاصة الامر فإن عبد الناصر كان له دور متعاظم فى عملية صنع القرار السياسى. ويبدو أن الأمر لا يتوقف علي إدراك مثل هذا الدور بل يمتد إلي طبيعة الظروف التي خلقت مثل هذا الدور المتعاظم. والحقيقة تشير إلي أن ظروف الثورة وتغير النظام ودور عبد الناصر الجماهيرى وشخصيته الكاريزمية.. بل طبيعة المجتمع المصرى ونزوعه إلى النمط الرئاسى منذ أقدم العصور.. كلها تأكيد لهذا الدور الرئيس لصانع القرار. وقد رأينا كيف أن فترتى مجلس قيادة الثورة ومجلس الرئاسة كانتا تشيران إلى جماعية صنع القرار وهو ما يعنى توسيع دائرة صنع القرار وديمقراطيته أيضا.

هوامش الفصل الثانى

(١) أحمد فارس، القرار المصرى بعقد صفقة الأسلحة التشيكية عام ١٩٥٥، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مارس ١٩٨٠، صـ ٣٠٣

(٢) الوقائع المصرية، عدد ١٢، مكرر (ب) - غير اعتيادى، ١٠ فبراير ١٩٥٣.

(٣) أحمد فارس، مرجع سابق، صـ٣٠٣.

(٤) حديث للبغدادى بتاريخ ١٤/١١/١٩٧٩ مع الباحث أحمد فارس، مرجع سابق، صـ ٣٠٤، وأكد خالد محيى الدين ذلك أيضا في حديثه مع الباحث والذى أورده المرجع السابق أيضا، صـ ٣٠٤.

(٥) حديث لخالد محيى الدين مع الباحث أحمد فارس، مرجع سابق، صـ ٣٠٥.

(٦) حديث لفتحى رضوان مع الباحث أحمد فارس، مرجع سابق، صـ ٣٠٧.

(٧) أحمد فارس، مرجع سابق، صـ ٣٠٩.

(٨) أحمد فارس، مرجع سابق، صـ ٣٢٥.

(٩) الدستور المصرى، الوقائع المصرية، عدده مكرر، ١٦ يناير ١٩٥٦، مادة ٦٤.

(١٠) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١١٩.

(١١) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٢٢.

(١٢) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٣٢.

(١٣) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٣٦.

(١٤) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٤٢.

(١٥) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٤٣.

(١٦) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٣٩.

(١٧) الدستور المصرى، المرجع السابق، مادة ١٤٧.

(١٨) الدستور المصرى المرجع السابق، مادة ١٤٨.

(١٩) د. محمد السيد سليم، التحليل السياسى الناصرى مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، طبعة أولى، سبتمبر ١٩٨٣، صـ ٣٠٧.

(٢٠) أنظر تفصيلا ما ورد بشأن هذا فى/ د. محمد سليم، المرجع السابق، صـ ٣٠٩.

(٢١) حسين ذو الفقار صبرى (نائب وزير الخارجية فى الفترة الناصرية)، روز اليوسف، القاهرة ١٦/ مايو ١٩٧٧ صـ ٣١ - ٣٤. وكذلك: منير حافظ، أحد سكرتيرى الرئيس عبد الناصر، «التاريخ السرى لحكم عبد الناصر، روز اليوسف، ١٩ يونيه ١٩٧٦.

(٢٢) الدستور المصرى، ١٦ يناير ١٩٥٦، مرجع سابق، مادة ١٦٧.

(٢٣) الدستور المصرى، ١٦ يناير ١٩٥٦، مرجع سابق، مادة ١٦٨.

(٢٤) د. محمد السيد سليم، مرجع سابق، صـ ٣١٧:٣٢٨.

(٢٥) سيد مرعى، حديث للأهرام، ٢٠/ ٨/ ١٩٧٨)، أيضا، محمد حسنين هيكل، قصة السويس، بيروت، ١٩٧٧، صـ ١٢٩، ١٣١.

(٢٦) سيد مرعى، المرجع السابق، ٢٠/ ٨/ ١٩٧٨.، وأقرأ أيضا قصة الوحدة بين مصر وسوريا في كتاب (فؤاد مطر: بصراحة مع هيكل، دار القضايا) بيروت، ١٩٧٥.

(٢٧) د. محمد السيد سليم، مرجع سابق، صـ ٣٢٩: ٣٣٨.

(٢٨) الجريدة الرسمية، العدد ٢٢٢، ٢٧/ ٩/ ١٩٦٢.

(٢٩) أنظر: احمد يوسف أحمد، الدور المصرى فى اليمن (٦٢- ١٩٦٧)، رسالة دكتوراة، كلية الاقتصاد، جامعة القاهرة، ١٩٧٨م. صـ ١١٩: ١٢١.

(٣٠) أحمد يوسف، المرجع السابق، صـ ١٢١، ١٢٢.

(٣١) أحمد يوسف، المرجع السابق، صـ ١٢٢.

(٣٢) أحمد يوسف، المرجع السابق، صـ ١٢٣ : ١٢٦ . (حيث أورد تفصيلا وجهات النظر المختلفة في تقييم دور المؤسسة العسكرية فى صنع القرار.

(٣٣) A.I. Dawisha, Egypt in the Arab world, the elements of Foreign policy, land on, The Macmillan press, 1976, P116

(٣٤) أحمد يوسف أحمد، مرجع سابق، صـ ١٢٧ : ١٤٢

(٣٥) Dawisha, op. cit, P.P: / 2/ 123.

(٣٦) أنظر نص هذه المذكرة الايضاحية للاعلان الدستورى، الجريدة الرسمية، عدد ٢٢٢، ٢٧/ ٩/ ١٩٦٢. (ملحق بالاعلان الدستورى).

(٣٧) د. محمد سليم، مرجع سابق، صـ ٣٣٩: ٣٤٨.

(٣٨) مصطفى علوى محمد سيف، سلوك مصر الدولى خلال أزمة مايو/ يونيه ١٩٦٧، رسالة دكتوراة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، القاهرة، ١٩٨١. صـ ١٢٦، ١٢٧.

(٣٩) عبد اللطيف البغدادى (مذكراته)، القاهرة، المكتب المصرى الحديث، ١٩٧٧، ج١، صـ ١٩٥ وما بعدها. وأيضا: د. جمال حمدان: شخصية مصر - دراسة في عبقرية المكان، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٧٠، صـ ١٢٠، ١٢٩.

(٤٠) د. محمد سليم، مرجع سابق، صـ ٣١٣، وأيضا انظر دور المؤسسة العسكرية، صـ ٣١٠، صـ ٣١٣.

Dawisha, Op. cit, P. 97.

(٤٢) د. محمد سليم، مرجع سابق، صـ ٣٠٨، ٣٠٩.

(٤٣) د. محمد سليم، مرجع سابق، صـ ٣١٤.

(٤٤) د. محمد سليم، مرجع سابق، صـ ٣١٤، ٣٥٢.

الفصل الثالث

«عملية صنع القرار السياسى
خلال حقبة الرئيس أنور السادات»
(١٩٧٠ - ١٩٨١)

شهدت هذه الحقبة الثانية في حكم مصر بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ عدداً من الأحداث والتطورات الهامة تُرجمت فى عدة قرارات كان من شأنها تحويل المجتمع وتغيير اتجاهاته السياسية داخليا وخارجيا.

وبداية فان المعيار الذى حددناه سلفا وهو الاصدار الدستورى باعتباره المحدد لطبيعة تقسيم الحقبة إلى فترات أو النظر اليها إلى فترة واحدة، يجعلنا ننظر إلى حقبة السادات كفترة واحدة استناداً إلى تغير القيادة من عبد الناصر إلى السادات، واصدار السادات لدستور مصر الدائم فى سبتمبر ١٩٧١ الذى تشكل من خلاله الاطار النظرى لنظام الحكم وعملية صنع القرار في مصر. وعلى الرغم من تعديل الدستور فى عام ١٩٨٠ إلا أنه لا يمثل تغيرا فى شكل نظام الحكم ولم يؤثر بالتالى علي عملية صنع القرار. ومن ثم فان معيار التغير الدستورى من دستور لآخر يصبح صالحا لأن ننظر إلي هذه الحقبة كفترة متكاملة لها صفات وسمات تحكمها كلها.

كذلك فانه بالنظر إلى الأحداث الداخلية والخارجية فانها من الكثرة التى يمكن القول معها أن المجال يضيق بذكر تفاصيلها. ولكن مما يلفت النظر أن هذه الحقبة شهدت حرباً واحدة هى حرب اكتوبر ١٩٧٣ وسبقتها عدة قرارات من أهمها قرار عقد معاهدة الصداقة المصرية السوفيتية فى مايو ١٩٧١، وقرارات

التخلص من الخصوم السياسيين في احداث ١٥ مايو ١٩٧١، وقرار انهاء مهمة الخبراء السوفييت فى يوليو ١٩٧٢. كذلك أعقب حرب اكتوبر عدة قرارات هامة منها قبول التفاوض مع اسرائيل ابتداء من مباحثات الكيلو ١٠١، ثم قرارات الانفتاح الاقتصادى والتغييرات السياسية الداخلية المتمثلة فى التحول من الواحدية إلى التعددية فى الممارسة السياسية والتى انتهت بقرار اعلان التعدد الحزبى رسميا فى نوفمبر ١٩٧٦. ثم قرار الغاء معاهدة الصداقه المصرية السوفيتيه فى مارس ١٩٧٦ وكانت نتاجا لتأزم العلاقة بين مصر والسوفييت. إلى أن وصلت القرارات إلي أهمها وهى قرار السادات بزيارة القدس أو «إسرائيل» إضافة إلي ما صدر عن السادات فى أواخر أيامه - من قرارات سبتمبر الشهيرة بالتحفظ على أصحاب الرأى والسياسيين (قيادات المعارضة) وانتهت هذه الفترة باغتياله فى ٦/ اكتوبر/ ١٩٨١.

وهكذا فان هذه الحقبة قد استمرت أحد عشر عاما. وهى فترة متكاملة شهدت تجديدا لرئاسة الدولة للسادات لفترة واحدة فى عام ١٩٧٦ وكان - لو طال به العمر - سيكمل الدورة الثانية فى ١٩٨٢ وربما لمدد أخرى كما أشار إلي ذلك التعديل الدستورى الذي صدر فى ١٩٨٠.

وفى اطار إعداد الدولة للحرب يصبح من المتطلب ضرورة استيعاب تلك الظروف والضغوط التى مورست على القيادة السياسية سواء على المستوى الداخلى والمستوى الاقليمى العربي، والمستوى الدولى. فقد كانت حرب اكتوبر أمرا حتميا ومن ثم فان الفترة من ٧٠ - ١٩٧٣ شهدت ضغوطا ملحوظة فى الداخل أهمها مظاهرات الطلبة المتكررة.

ويمكن تناول الإطار العام لعملية صنع القرار فى هذه الحقبة من حيث طبيعتها، وسماتها وذلك في أربعة مباحث : **الأول**، توضيح الدور الوظيفى

لسلطات الدولة فى صنع القرار. **والثانى**، الدور الوظيفى لأجهزة الدولة الرئيسية. **والثالث**، رؤية السادات لعملية صنع القرار، **والرابع**، السمات الرئيسية لعملية صنع القرار فى حقبة السادات.

المبحث الأول

الدور الوظيفى لسلطات الدولة فى عملية صنع القرار

طبقا لدستور مصر الدائم (١٩٧١) فان نظام الحكم موزع بين سلطات ثلاث هى: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية. وهو نظام يجمع بين الحكم الرئاسى، والحكم البرلمانى. وان كانت الصفة الغالبة له هي الناحية الرئاسية. حيث أن الصفة البرلمانية تتبلور حول إحاطة وزير ما، وتوجيه سؤال له لم يصل بعد إلى مرحلة الاستجواب من الناحية الواقعية. ويكفى القول بأنه لم تحدث مساءلة لوزارة ما من قبل السلطة التشريعية أو حتى مجرد المطالبة رسميا بإقالة هذه الوزارةأو تلك. وتتبلور السلطات الثلاث فيما يلى:

(١) السلطة التنفيذية:

وهى موزعة بين رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، والجهاز البيروقراطي. وقد حددت المواد من (٧٣ - ٨٥) من الدستور دور رئيس الدولة عامة، واسلوب توليه الحكم ومدة الحكم المكفولة وأسلوب محاسبته وعزله. بينما اعداد من (١٣٧ - ١٥٢) تحدد مهمة رئيس الدولة خاصة المادة (١٣٧) حيث تنص على أن: «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية»، والمادة (١٣٨) تنص على: «يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور». ثم المادة (١٤١) يعين رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويعفيهم من مناصبهم. كذلك فهو يبرم المعاهدات طبقا للمادة (١٥١).

أما مهمة الوزارة (الحكومة) فقد حددتها المواد من (١٥٣ - ١٦٣). بينما حددت المادة (١٦٤) مهمة المجالس القومية المتخصصة وهى تابعة لرئيس

الجمهورية. أما مهمة الادارة المحلية وتشكيل المجالس الشعبية المحلية. ومن ثم فان السلطة التنفيذية تتركز في يد رئيس الجمهورية، فهو الذى يعين رئيس الوزراء والوزراء، ويعفيهم، بما يعنى ضعف مشاركتهم له فى صنع القرار فى اطار مثل هذه العلاقة. اضافة إلى أن المجالس القومية المتخصصة هى أجهزة معاونة وليست أجهزة مشورة. ويتضح ذلك من خلال تبعيتها لرئيس الجمهورية الذى يحدد اختصاصات كل منها وتشكيلها أيضا.

كذلك فان السلطة التنفيذية - دستوريا - هى محور النظام وهى المهيمنة على بقية سلطات الدولة ويكفى الاشارة الى أن رئيس الدولة وهو (رئيس السلطة التنفيذية) هو رئيس الاتحاد الاشتراكى العربى - قبل حله وتحويله لأحزاب - وهو التنظيم السياسى للدولة، وهو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية) والرئيس (القائد) الأعلى للقوات المسلحة، ورئيس المجلس الأعلي للشرطة. فى الوقت الذى ليس من سلطة مجلس الشعب - وهو السلطة التشريعية - مساءلته أو استجوابه إلا فى حالة الخيانة العظمى.

كذلك أيضا فان السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية تتمتع بسلطة صنع القرار واتخاذه - بشكل عام وخاصة فى المجال الخارجى ويتضح ذلك من ايضاح دور السلطتين الأخريين التشريعية، والقضائية.

(٢) السلطة التشريعية:

وهى السلطة المتمثلة فى «مجلس الشعب» المصري. وهو المجلس المسئول عن إصدار التشريع وفقا للدستور وعلى الرغم من إصدار تعديل فى عام ١٩٨٠ باضافة مجلس آخر أطلق عليه (مجلس الشورى) إلا أنه لا يخرج دوره عن صياغة مجموعة من التوصيات فى عدد من القضايا العامة ليست ملزمة لأى جهه ولا علاقه لها بمجلس الشعب حيث أنه يبقى السلطة الوحيدة المضطلعة

بالتشريع واصدار القوانين. وقد حددت المواد من ٨٦: ١٣٦ مهام المجلس، وكيفية أدائه لها وتشكيله وعلاقته بالسلطة التنفيذية. ومهمة مجلس الشعب وفقا لهذه المواد تتحدد فى سلطة التشريع واقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة الرقابة والمحاسبة على أعمال السلطة التنفيذية، والوزارة مسئولة أمام المجلس. ومن حق المجلس سحب الثقة من الوزارة كاملة أو سحبها من وزير فقط أو رئيس الوزراء نفسه وبأغلبية أعضاء المجلس. ولم يشار نصا في الدستور اذا ما كان للمجلس مهمة أو دور فى صنع القرار الخارجى. والمجلس هو منبر لرئيس الجمهورية لاعلان قراراته من جانب، ومن جانب آخر فان دوره - دستوريا - لا يعدو وأن يكون التصديق على معاهدات وقعها رئيس الجمهورية، ومن خلال اللجان الخاصة ببحث خطب رئيس الجمهورية أمام المجلس والرد عليها، ومن خلال لجانه المتخصصة فى المجال الخارجى على وجه الخصوص (لجنة العلاقات الخارجية، ولجنة الشئون العربية، ولجنة الدفاع القومى.. - يتضح أن دورها لا يخرج عن التصديق والموافقه وإعلان البيانات التى تتفق وقرارات رئيس الجمهورية فى المجال الخارجى. ومن أمثلة ذلك خلال هذه الحقبة: صدق مجلس الأمة (الشعب) في يونيه ١٩٧١ على معاهدة الصداقة مع الاتحاد السوفيتى، وفى مارس ١٩٧٦ صدق المجلس على إلغائها وذلك في أعقاب اتخاذ الرئيس لقراره بالغائها.

ويتضح أن دور المجلس لم يصل بعد إلى الاعتراض الكامل علي قرار لرئيس الجمهورية فى النطاق الخارجى أو الغائه، أو طلب إعادة النظر فيه أو حتى مجرد تأجيل مناقشته، وان كانت هناك معارضه داخل المجلس - قبل اعلان الأحزاب - فلم تعد أن تكون سوى مجرد معارضة أشخاص فى ظل نظام احدى وليست معارضة منظمة تنظيما جماعيا.

كذلك فان القانون رقم ٢٩ لسنه ١٩٧٢ بتفويض رئيس الجمهورية فى

إصدار قرارات لها قوة القانون[1].. يؤكد مدى طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ومدى تقليص دور الأخيرة إزاء السلطة التنفيذية. بل يؤكد هذا تنازل السلطة التشريعية عن صميم اختصاصاتها - التشريع - لقمة السلطة التنفيذية متمثلة فى شخص رئيس الدولة.

أما عن الأوضاع والسياسات الداخلية فان المجلس عادة يهتدى فى اصداره للقوانين بما يضعه رئيس الدولة في خطاباته وبياناته المختلفة ونشير فى هذا إلى السياسات الاقتصادية فى السبعينيات.

(٣) *السلطة القضائية:*

حيث حددت المواد من (١٦٥ - ١٧٣) مهام هذه السلطة ومسئولياتها. ومضمون هذه المسئولية حماية الشعب واقامة العدالة والحفاظ على دستورية القوانين بشكل عام من المحكمة الدستورية العليا التى نص عليها الدستور في المواد من (١٧٤ - ١٧٨). ثم تشير المادة (١٧٩) الى مهمة المدعى العام الاشتراكى وليس للسلطة القضائية أى دور فى وضع القرار سواء على المستوى الداخلى أو الخارجى. بل لها دور غير مباشر يتمثل فى إبطال بعض القوانين أو الاتفاقيات استنادا إلى مخالفتها للدستور. وبشكل عام فان السلطة القضائية لم تشكل قيدا على السلطة التنفيذية فى عملية صنع القرار.

الخلاصة، يتضح من العرض السابق مدى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية إلي الحد الذى أضحت التشريعية سلطة تابعة للتنفيذية - اكثر من كونها سلطة مستقلة وخاصة فى مجال صنع القرار الخارجى. وقد أكدت دراسات متعددة مدى ما تتسم به المؤسسات المختلفة بالضعف في مواجهة السلطة التنفيذية لأكثر من سبب من أهمها سيطرة الطابع الشخصى على العلاقات السياسية[2].

وأخيرا فان سلطة صنع واصدار القرار - خاصة الخارجى - لا تخرج عن نطاق السلطة التنفيذية، وهذه السلطة مركزة بصفة خاصة فى شخص رئيس الدولة. وسيتضح هذا اكثر عند تحليلنا لأبعاد الدور الوظيفى لأجهزة الدولة المختلفة فى عملية صنع القرار.

المبحث الثاني

الدور الوظيفى لأجهزة الدولة التنفيذية فى صنع القرار

تتنوع أجهزة الدولة فى صنع القرار الخارجى بين عدة مستويات منها ما يتعلق دورها الوظيفى بمجرد تجميع المعلومات أو منها ما يتعلق دورها بتقديم الرأى والمشورة، ومنها ما يجمع بين جمع المعلومات والمشورة، ومنها أيضا ما يتعلق دورها باضفاء الشرعية على القرار الخارجى أو تعبئة الجماهير تجاه تأييد القرار الخارجى. نماذج هذه الانواع وتتضح من خلال تناول دور أجهزة الدولة فى مصر والملقى على عاتقها وظيفيا مهمة صنع القرار الخارجى.

وتتحدد هذه الأجهزة فيما يلى:

(١) مجلس الوزراء

(٢) وزارة الخارجية

(٣) مجلس الامن القومى

(٤) رياسة الجمهورية

(٥) وزارة الحربية (الدفاع)

(٦) المخابرات العامة

(٧) التنظيم السياسى (اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى قبل تعدد الاحزاب، والمكتب السياسى لحزب مصر بعد تعدد الأحزاب).

ويمكن تناول دور كل جهاز علي حدة في عملية صنع القرار بشىء من التفصيل محاولين التركيز بشكل رئيسى على الدور الوظيفى بشكل عام، مع التركيز على هيكل وزارة الخارجية علي وجه التحديد.

أولا: مجلس الوزراء:

يعتبر مجلس الوزراء - دستوريا[٣] - هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويعرف باسم «الحكومة» التى تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم[٤].

أما فيما يتعلق باختصاصات المجلس فإنه يمكن توضيحها علي النحو التالى:

(١) الاختصاصات الرسمية:

يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الاتية:

(أ) الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية.

(ب) توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

(جـ) إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

(د) إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

(هـ) إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

(و) إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

(ز) عقد القروض ومنحها وفقا لأحكام الدستور.

(ح) ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة[٥].

كذلك فان الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها[٦].

ومن ثم يتضح أن جوهر اختصاص مجلس الوزراء هو مشاركة رئيس الدولة فى رسم السياسة العامة للدولة ومباشرة تنفيذها وذلك بشكل عام - ولم يتحدد دور المجلس فيما يتعلق بالسياسة الخارجية بشكل خاص فيما عدا ما يتعلق بوزارة الخارجية باعتبارها وزارة مختصة بهذا المجال وفقا للمادة ١٥٧ من الدستور.

(٢) الدور الفعلى لمجلس الوزراء:

لكى يتضح الدور الفعلى للمجلس فقد قمنا بدراسة عينه من اجتماعات مجلس الوزراء للوقوف على دوره الفعلى فى صنع القرار الخارجى فى اطار فترة الدراسة ٧٠/ ١٩٧٧ - وكانت العينه لعامين متتاليين فى الفترة من أول أكتوبر ١٩٧٣ وحتى نهاية سبتمبر ١٩٧٥[٧]. وقد اتضح أن عدد الاجتماعات قد بلغ (٦٤) أربعة وستين اجتماعا خلال العامين بواقع خمسة اجتماعات كل شهرين تقريبا، عقد منها ستة اجتماعات برئاسة الرئيس السادات نفسه منها ثلاثة اجتماعات مع بدء عمل الوزارة الجديدة بعد اصدار قرار تشكيلها لتوضيح أسلوب عملها والسياسات الواجب اتباعها ودورها فى المرحلة الجديدة وثلاثة اجتماعات أخرى حضرها خصيصا لمناقشة عدد من الامور الهامة تتعلق بآخر تطورات الاوضاع الداخلية والعربية والدولية بدون تحديد او تفصيل لها وفقا لما ينشر بالصحف اليومية.

وفيما يتعلق بدور مجلس الوزراء فى صنع القرار الخارجى فقد اتضح خلال عينة الدراسة ما يلى:

(أ) في أغلب الأحيان يبدأ اجتماع مجلس الوزراء بعرض آخر التطورات السياسية الخارجية التى تمر بها البلاد ويقوم بالعرض وزير الخارجية بنفسه أو من جانب رئيس الوزراء فى بداية الاجتماع.

(ب) لوحظ عدم اتخاذ المجلس لأى قرار فى المجال الخارجى بل مجرد استعراض آخر التطورات أو تقرير عن زيارة لعدد من الدول الاجنبية قام بها وزير الخارجية أو رئيس الدولة وذلك باستثناء قرار مجلس الوزراء بتبادل الوفود الداخلية والخارجية بالدعوة إلى مصر وإرسال وفود مصرية إبان حرب اكتوبر لشرح موقف مصر. ومن ثم يتضح انه لم يكن للمجلس المبادرة فى قرار خارجى أو المشاركة فى صنعه أو حتى مناقشة السياسة الخارجية بشكل محدود.

(جـ) كان دور مجلس الوزراء بارزا فى مناقشة العلاقات الاقتصادية الخارجية لمصر، واتفاقيات التعاون الاقتصادى مع الدول الاجنبية وكان المجلس يتخذ قرارات فعلية إزاء هذه الاتفاقيات.

(د) عادة إذا قام الرئيس السادات بعرض موضوع يتعلق بالسياسه الخارجية على مجلس الوزراء لم يكن يخرج عن كونه للإحاطه والعلم فقط - وفقا لما نشر - وليس للمناقشة وتبادل الرأى او لاتخاذ قرار، فقد كان الرئيس يصدر قراره بالفعل ويأتى العرض على المجلس للإحاطة بجوانب القرار شأنه فى ذلك، شأن عرض أى موضوع خارجى بصفة عامة.

ثانيا: وزارة الخارجية:

يمكن تناول عدد من النقاط كما يلى:

(١) الدور الرسمى لوزارة الخارجية فى صنع القرار الخارجى:

بشكل عام فإن وزارة الخارجية هى الوزارة المختصه بإدارة العلاقات الخارجية فى إطار مجلس الوزراء. وفى الوقت الذى يتحدد دور وزيرها - دستوريا - بأنه هو الذى يتولى رسم سياسة وزارته فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها[٨] إلا أنه مقيد بسلطة رئيس الدولة ويتضح ذلك من خلال استعراض اختصاص وزارة الخارجية من واقع دليلها التنظيمى الأساسى[٩] حيث تقوم هذه الاختصاصات على المبادىء التالية وهى أساس تنظيم وزارة الخارجية:

(أ) يتخذ رئيس الجمهورية القرارات السياسية العليا لتوجيه السياسة الخارجية للدولة.

(ب) وزير الخارجية هو مستشار رئيس الجمهورية الرئيسى فى الشئون الخارجية ويتخذ القرارات فى المشكلات السياسية التى تعرض من يوم ليوم.

(جـ) وزارة الخارجية هى جهاز الدولة الرئيسى المكلف بما يلى:

* تخطيط وتنفيذ السياسة الخارجية للجمهورية.
* التنسيق مع أجهزة الدولة المعنية بالعلاقات الخارجية.
* علاوة على ما يتعلق من مهمة جمع وتقديم المعلومات السياسية والاقتصادية وغيرها والتى تتعلق بالتطورات المؤثره على العلاقات الخارجية للجمهورية وتوزيع المعلومات على جهات الاختصاص[١٠]

ومن ثم يتضح أن الدور الوظيفى الرسمى لوزارة الخارجية المصرية يتحدد بمهام ثلاث هى:

(أ) جهاز مشورة لرئيس الدولة فى مجال السياسة الخارجية ويشارك القائمون

عليه فى صنع القرار الخارجى.

(ب) جهاز تجميع وتصنيف للمعلومات (استقبال وارسال): استقبال من الخارج وانسياب إلى الأجهزة المعنيه فى الداخل.

(جـ) أداة لتنفيذ قرارات السياسة الخارجية بشكل عام والقرارات السياسية لرئيس الدولة بشكل خاص.

وهنا فانه يقع - بالتالى - على وزارة الخارجية عبء كبير ودور هام فى صنع القرار الخارجى على المستوى النظرى. وتأكيدا لذلك فان احد وزراء الخارجية السابقين يقول:

«أنا كوزير مسئول - مسئول دستوريا أمام الشعب من خلال مجلس الشعب ومسئول أمام التاريخ - لا يمكن أن أتصور أن تكون هناك سياسة خارجية لمصر دون ان يعلم بها وزير خارجيتها، وإلاّ أصبحت سياسة داخلية أو أصبحت لا سياسة فى الاساس.. إذا كان هناك أمر يتعلق بالسياسة الخارجية لابد وأن يعلمه وزير الخارجية وإذا لم يعلم بهذا الامر لا تبقى هناك سياسة خارجية لان معنى السياسة الخارجية دراسة واعداد وموازنة او تقييم جميع العناصر المتاحة والرؤية السياسية والبانوراما الجغرافية والسياسية وتقييم الموقف من جميع نواحيه ويستتبع هذا التقييم اتخاذ القرار، ليس قرارا واحدا فقط وانما قرار، وقرار، وقرار.. كحلول بديله.. هذا ما أفهمه فى السياسة الخارجية.. لكن اذا حدث عكس هذا فهو يمثل اللاسياسة.»(١١)

(٢) الهيكل الوظيفى لوزارة الخارجية:

ينقسم الهيكل الوظيفى لوزارة الخارجية إلى (الديوان العام فى الداخل والبعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الخارج) ويتضح تنظيم الديوان العام فى

الداخل[١٢] على وجه الخصوص - كما يلى:

(أ) الجهاز الرئاسى للوزارة: ويتكون من (وزير الخارجية، ونائب وزير الخارجية ووكيل وزارة الخارجية، وكيل شئون مجلس الامة (مجلس الشعب) المشاورون - الوكيل المساعد للشئون السياسية (١) الوكيل المساعد للشئون السياسية (٢) - الوكيل المساعد دارة - المفتش العام - إدارة التخطيط السياسى - ادارة مكتب وكيل الوزارة)[١٣]

ويقوم هذا الجهاز بالتخطيط السياسى واتخاذ القرارات السياسية او الحصول عليها من السلطة العليا وتنظيم تنفيذ القرارات السياسية والتنسيق بين مجموعات الوزارة، وتمثيل الوزارة فى اجهزة الدولة العليا[١٤].

(ب) مجموعة الشئون السياسية: وتشمل الإدارات التالية:

(الادارة الجغرافية - ادارة شئون فلسطين - ادارة الهيئات الدولية والمؤتمرات - الادارة العامة للإبحاث).

(جـ) مجموعة الإدارات الفنية: وتشمل الادارة العامة للشئون الاقتصادية، ادارة العلاقات الثقافية، وإدارة الصحافة).

(د) مجموعة الإدارات العامة: وتشمل (ادراة المراسم - الادارة القانونية والمعاهدات - الادارة القنصلية - إدارة السكرتارية العامة - المكتبة).

(هـ) مجموعة شئون الإدارة:

وتشمل (الإدارة العامة لشئون القرار - معهد الدّراسات الدبلوماسية).

(و) مجموعة الشئون الادارية والمالية: وتشمل: (الامين العام للشئون الادارية والمالية، والادارة العامة للشئون الادارية - والادارة العامة للشئون المالية.

وهذا بخلاف البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الخارجية والتى تقوم

بدور تمثيل الدولة فى العواصم الاجنبية وأداة لتنفيذ قرارات الدولة الخارجية.

(٣) منصب وزير الخارجية والتطور الوزارى خلال فترة الدراسة،

* الواقع انه بدراسة التطور الوزارى[١٥] فى هذه الحقبة منذ بدء ممارسة الرئيس السادات لمهامه فى اكتوبر ١٩٧٠، وحتى نهاية ١٩٨١م أتضح ما يلى:

* أنه فى الوزارة الأولى التى تشكلت برئاسة السيد د. / محمود فوزى فى ٢٠/ أكتوبر/ ١٩٧٠.. كان/ محمود رياض وزيرا للخارجية.. ولم يوجد ضمن هذا التشكيل منصب وزير الدولة للشئون الخارجية.

* إلاّ أنه فى الوزارة الثانية التى شكلت بتاريخ ١٨/ ١١/ ١٩٧٠ برئاسة د. محمود فوزى أيضا لاحظنا إضفاء درجة (نائب رئيس وزراء) على السيد/ محمود رياض - وزير الخارجية.

ثم أجرى تعديل فى ١٨/ ٣/ ١٩٧١ بادخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية للمرة الاولى وتم تعيين السيد/ محمد حافظ اسماعيل - ليصبح أول وزير يشغل هذا المنصب وكان يشغل قبل توليه هذا المنصب وزير دولة فقط.

* وفى الوزارة الثالثة التى شكلت برئاسة د. محمود فوزى فى ١٤/ مايو/ ١٩٧١ يلاحظ تواجد منصبى (نائب رئيس الوزراء ووزيرا للخارجية ويشغله السيد/ محمود رياض، ومنصب/ وزير الدولة للشئون الخارجية - ويشغله السيد/ محمد حافظ اسماعيل - أيضا).

* إلاّ أن الوزارة الرابعة التي شكلت فى ١٩/ سبتمبر ١٩٧١ - برئاسة د. محمود فوزى ايضا.. شهدت استمرار المنصبين، واستمرار محمود رياض فى المنصب الاول، بينما تولى السيد/ د. محمد مراد غالب منصب وزير الدولة للشئون الخارجية - بدلا من/ محمد حافظ اسماعيل الذى أصبح مستشارا

للرئيس لشئون الامن القومى.

* وفى ١٧ يناير ١٩٧٢ تشكلت الوزارة الخامسة برئاسة د. عزيز صدقى.. وتضمن هذا التشكيل الغاء درجة نائب رئيس الوزراء والابقاء على منصب وزير الخارجية فقط، واختفاء منصب وزير الدولة للشئون الخارجية.. وأصبح د. محمد مراد غالب الذى كان وزيرا للدولة للشئون الخارجية فى التشكيل السابق (الوزارة الرابعة) وزيرا للخارجية فقط فى الوزارة الخامسة. ولكنه استمر فى عمله حتى ٨ سبتمبر / ٧٢ - حيث صدر قرار بتعيينه سفيرا بالخارجية وعين د. محمد حسن الزيات وزيرا للخارجية فى ٨/ ٩/ ٧٢ وكان يشغل آنذاك منصب وزير الدولة للإعلام.

ومن ثم يلاحظ هنا: ذلك الارتباط بين الغاء درجة نائب رئيس الوزراء من وزير الخارجية مقابل الغاء منصب وزير الدولة للشئون الخارجية.. حيث سبق ان لوحظ فى الوزارة الثانية ادخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية فى الوقت الذى تم اضفاء درجة نائب رئيس الوزراء على السيد/ محمود رياض بصفته وزير الخارجية - آنذاك).

أما الوزارة السادسة برئاسة الرئيس محمد انور السادات فى ٢٧/ ٣/ ١٩٧٣ نلاحظ وجود منصب وزير الخارجية فقط ويشغله د. محمد حسن الزيات، ولكنه أعفى من منصبه فى ٣١/ ١٠/ ١٩٧٣ وعين (اسماعيل فهمى - الذي كان وزيرا للسياحة آنذاك وزيرا للخارجية فى نفس التاريخ.

واستمر الوضع على ما هو عليه في الوزارة السابقة برئاسة الرئيس السادات التى تشكلت فى ٢٥/ ٤/ ١٩٧٤.

أما الوزارة الثامنة: التى تشكلت برئاسة د. عبد العزيز حجازى فى ٢٥/ ٩/ ١٩٧٤ - لوحظ إدخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية ثانيه وتعيين

السيد/ محمد سميح انور - إلى جانب منصب وزير الخارجية (بدون درجة نائب رئيس الوزراء) والذى كان يشغله (اسماعيل فهمى).

أما الوزارة التاسعه التى تشكلت برئاسة ممدوح سالم في ١٦/ ٤/ ١٩٧٥م، فقد لوحظ بروز درجة نائب رئيس الوزراء ووزير الخارجية/ ثانية، وشغل السيد/ اسماعيل فهمى - هذا المنصب - كما لوحظ اختفاء منصب وزير الدولة للشئون الخارجية - وهو ما يقلل من قيمة الارتباط السابق بين وجود منصب نائب رئيس الوزراء ووزير الخارجية، وادخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية، وبين اختفاء درجة نائب رئيس الوزراء - من منصب وزير الخارجية، واختفاء المنصب الاخر (وزير الدولة للشئون الخارجية).

ولم يمر عام على ذلك التشكيل الا وتشكلت الوزارة العاشرة برئاسة ممدوح سالم فى ١٩/ ٣/ ١٩٧٦، ولوحظ استمرار/ اسماعيل فهمى - نائبا لرئيس الوزراء ووزيرا للخارجية واعادة منصب وزير الدولة للعلاقات الخارجية، والذى تولاه السيد/ محمد محمود رياض.

واستمر الحال على ما هو عليه فى الوزارة التالية (رقم ١١) برئاسة ممدوح سالم بتاريخ ٩/ ١١/ ١٩٧٦ ولم يتم اى تعديل على المنصبين بمسمياتهما فى الوزارة العاشرة، ولا الشخصين اللذين يشغلانهما. واستمر الحال على ما هو عليه أيضا في الوزارة رقم ١٢ التى تشكلت برئاسة ممدوح سالم فى ٢٦/ ١٠/ ٧٧ مع تغيير لفظ المنصب الثانى ليصبح منصب وزير الدولة للشئون الخارجية - بدلا من العلاقات الخارجية الذى استمر فى الوزارتين السابقتين (العاشرة، والحادية عشرة). مع استمرار نفس الوزيرين (اسماعيل فهمى، محمد رياض) فى المنصبين وفقا للوزارة السابقة.

ولكن إزاء قرار الرئيس السادات بالمبادرة للذهاب للقدس وزيارة اسرائيل

قدم الوزيران السابقان (اسماعيل فهمى، ومحمد رياض) استقالتيهما فى ١٧/ ١١/ ١٩٧٧، وتم تعيين د. بطرس غالى الذى كان يشغل منصب وزير دولة/ فقط فى آخر تشكيل وزارى - وزيرا للدولة للشئون الخارجية فى ١٧/ ١١/ ٧٧ ووزير خارجية بالنيابه.. حتى تولى السيد/ محمد ابراهيم كامل - وزيرا للخارجية فى ديسمبر/ ١٩٧٧.

ولكن أهم ما يجب الإشارة إليه فى هذا الصدد ما تضمنه تشكيل الوزارة رقم ١٣ برئاسة ممدوح سالم أيضا فى ٩ مايو/ ١٩٧٨ حيث تولى/ محمد ابراهيم كامل - منصب وزير الخارجية - فقط بدون درجة نائب رئيس الوزراء) وتولى د. بطرس غالى منصب وزير الدولة للشئون الخارجية.. وعادة ما يجىء القرار الجمهورى متضمنا ترتيب الوزراء من حيث درجة الاقدمية.. باستثناء من يشغل منصب نائب رئيس وزراء مثلا كمستوى اعلى من درجة الوزير.. الا أنه لوحظ بالرغم من أقدمية د. بطرس غالى فى الوزارة بالنسبة للسيد/ محمد ابراهيم كامل - وزير الخارجية الجديد.. الا - ان الترتيب جاء بالسيد/ محمد ابراهيم كامل - كوزير للخارجية أولا وقبل/ د. بطرس غالى بثلاثة اسماء (وزراء) وهذا كمؤشر يؤكد مدى اهمية منصب وزير الخارجية وأولويته على منصب وزير الدولة للشئون الخارجية بغض النظر عن أقدمية الاشخاص كمعيار لترتيب اسماء الوزارة داخل القرار الجمهورى بتشكيل الوزارة، وربما لم يتضح هذا من قبل نظراً لارتباط منصبى وزير الخارجية بدرجة نائب رئيس الوزراء ومما يتخطى أولوية الترتيب وفقا للاقدمية خاصة في حالة وجود منصب وزير الدولة للشئون الخارجية. ومن ناحية اخرى فان عدم وجود درجة (نائب رئيس وزراء لوزير الخارجية) ووجود منصب وزير الدولة للشئون الخارجية.. يقلل من الارتباط السابق والذى سبق الإشارة إليه.

وفى ضوء الاستعراض السابق يمكن استخلاص ما يلى:

* إن القرار الجمهورى الذى صدر به التشكيل الوزارى للوزارة الثانية - ونص على: تعين السيد/ محمد حافظ اسماعيل - كوزير للدولة للشئون الخارجية تحت رقم ٤٧٢ لسنة ١٩٧١ فى ١٨/ ٣/ ٧١ لم ينص على اختصاصات هذا المنصب الجديد وعلاقته بمنصب وزير الخارجية[١٦].

* إن اختفاء هذا المنصب (وزير الدولة للشئون الخارجية) من بعض التشكيلات الوزارية ثم إعادته ثانية ثم اختفائه ثم اعادته ليؤكد مدى عدم استقرار هذا المنصب وعدم وضوح دوره مما يجعل من السهولة الغاءه أو إعادته. مما يعكس عدم الاستقرار على الهيكل الوزارى فيما يتعلق بإدارة السياسة الخارجية المصرية.

* أنه قد ثبت الى حد كبير ذلك الربط بين اختفاء درجة نائب رئيس الوزراء علي وزير الخارجية وإدخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية، وبين الغاء درجة نائب رئيس الوزراء والاكتفاء بمنصب وزير الخارجية مجردا من هذه الدرجة، وبين الغاء منصب وزير الدولة للشئون الخارجية مع بعض الاستثناء فى أضيق الحدود. وهذا الربط يقود الى استنتاجين هما: -

* إن إدخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية إلى جانب منصب نائب رئيس الوزراء ووزيرالخارجية.. يمكن فهمه على أساس أن الوزير المختص من قبل الدولة للشئون الخارجية يعتبر مساعدا فى ادارة السياسة الخارجية تخفيفا للعبء الملقى على عاتق وزير الخارجية باعتباره نائبا لرئيس الوزراء الى جانب عمله كوزير للخارجية.

* كما يفهم ادخال هذا المنصب (وزير الدولة للشئون الخارجية) على أنه محاولة

لتقليل دور وزير الخارجية فى انفراده بادارة السياسة الخارجية المصرية بما يحفظ توازن وزارة الخارجية أمام رئيس الدولة باعتباره صاحب السلطة في اتخاذ القرار ومن ثم تصبح مهمة وزير الدولة للشئون الخارجية هي مهمة المتابعة من قبل رياسة الجمهورية لعمل وزارة الخارجية(١٧) دليل ذلك ادارة هذا الوزير لبعض الادارات الهامة كادارة المعلومات وتبعيتها له مباشرة وهى من الادارات التى تلعب دورا هاما كأداة اتصال بين الاجهزة الرئيسية للمعلومات (المخابرات العامة، المخابرات الحربية، رئاسة الجمهورية..الخ) ليؤكد استنتاجنا بدوره ومهمته بعاليه.

(٤) الدور الفعلى لوزارة الخارجية المصرية.

يمكن بلورة الدوْر الفعلى لوزارة الخرجية علي ضوء تحليل قرارات عديدة صدرت في عهد السادات، وذلك في بعدين رئيسيين هما:

البعد **الاول:** أن الوزارة أداة لتنفيذ قرارات رئيس الدولة فى المجال الخارجي سواء فى ديوانها العام فى القاهرة او بعثاتها الدبلوماسيه فى الخارج. ويؤكد هذا أحد السفراء البارزين السابقين في الوزارة بقوله: «إن دور وزارة الخارجية المصرية لا يعدو أن يكون مجرد أداة تنفيذيه فى يد صانع القرار الخارجي او لتنفيذ القرارات الخارجية التى تصنعها السلطة الحاكمة ممثلة فى رئيس الجمهورية..»(١٨)

البعد **الثانى:** دور الوزارة فى تجميع وتصنيف المعلومات: فالواقع ان الوزارة تلعب في هذا الصدد دورا هاما وخطيرا ومن ثم تعتبر أداة هامة تعمل لصالح اجهزة اخرى منها المخابرات العامة والمخابرات الحربية والاستطلاع، ورئاسة الجمهورية.. حيث تطلب كافة هذه الاجهزة دوما معلومات عن موضوعات معينه في الخارج، وتقوم وزارة الخارجية على الفور بارسال مكاتبات عاجلة الى

سفاراتنا فى الخارج للوصول إلي أصل هذه الموضوعات وما يتعلق بها من موضوعات أخرى، وبمجرد وصول الرد من الخارج يتم ارساله بصفة عاجلة الى الجهة الطالبة لهذه المعلومات، وعادة ما يكون مطلب مثل هذه الجهات ليس إلا مجرد الاستزادة بالمعلومات إضافة إلي ما لديها أو التأكد من المعلومات المتوافرة لديها من مصادرها الخاصة وهذا يجعل مثل هذه الجهات تتأكد من كفاءة اجهزتها الخاصة بجمع المعلومات من عدمه، وهنا تلعب وزارة الخارجية دورا هاما. ومن ناحية اخرى فان وزارة الخارجية من خلال ادارة المعلومات تعتبر بوتقه لمعلومات واردة من بعثاتها في الخارج ومعلومات صادره منها الى البعثات الخارجية. وعادة ما تقوم ادارة المعلومات بالوزارة بارسال صور من كافة مكاتباتها الواردة من الخارج بصفة خاصة - إلى جميع الاجهزة الأخرى(رئاسة الجمهورية - المخابرات العامة - المخابرات الحربية - الدفاع الوطنى.. الخ)(١٩).

ومن ثم فإن المعلومات الموجوده لدى وزارة الخارجية تشق طريقها الى رئيس الدولة عبر قنوات عديدة.. ومن ثم فإن دور الوزارة كأداة لجمع المعلومات يعتبر - رغم اهميته دورا غير مباشر فى التأثير على القرارات الصادرة من رئيس الدولة خاصة في المجال الخارجى.

* اما فيما يتعلق بدورها كجهاز مشورة، فانه يلاحظ أن دورها الاستشارى يتوقف على طبيعة القرارات المتخذه في المجال الخارجى. وعموما فانه يوجد نوعان من القرارات: **أولهما**: قرارات سياسية ذات مغزى هام: وتنفرد بها القيادة السياسية دون سائر الاجهزة المختصه بل ويصل الامر الى ضعف هذه الاجهزة فى مواجهة القيادة السياسية.

وثانيهما: قرارات تقريرية: وهى التي تتعلق بالمسائل الفنيه كعقد اتفاقيات فى مجال ما.. والبيانات السياسية، وتبادل الرسائل مع الدول الاخرى.. الخ.

فعادة ما تقوم بها الاجهزة المختصة في المجال الخارجي وبالتحديد وزارة الخارجية. وهنا يتضح ان القرارات السياسية الكبرى لا يبرز اى دور مشورة لوزارة الخارجية، وفى استقالة السيد اسماعيل فهمى وزير الخارجية، والسيد/ محمد رياض - وزير الدولة للشئون الخارجية فى ١٧/ ١١/ ١٩٧٧ عقب قرار الرئيس السادات بزيارة القدس ما يؤكد هذه الحقيقه. بل يبرز الدور التالى للوزارة متمثلا في كونها أداة لتنفيذ هذه القرارات الكبرى او تلك بل واتخاذ قرارات اجرائية تاليه للقرارات الكبرى. وتأييدا لذلك يقول أحد الذين عملوا برئاسة الجمهورية فى عهد السادات نفسه ان السادات قد آمن بأسلوب الدبلوماسية المباشرة منذ توليه الحكم بتعيين مبعوثين شخصيين له يتحركون فى سرعة وسرية بعيدا عن الاسلوب والطريق الدبلوماسى الروتينى وان كان من نتيجة ذلك ضعف دور السفارات المصرية فى كثير من الدول حيث لم يكن السفير المصرى يعرف ماذا يحمل مبعوث الرئيس السادات وانعكس ذلك على وزير الخارجية نفسه فلم يصبح صانعا للسياسة الخارجية او موجها لها وانما اقتصر دوره علي كونه مستشارا سياسيا للرئيس قد يؤخذ بوجهة نظره وقد لا يؤخذ بها. وقد يستشار فى امر من الامور وقد لا يستشار، بل لم يكن من الضرورى عند اجتماع الرئيس برئيس دولة اجنبيه او وزير خارجيه دولة اجنبيه او مباحثات ثنائيه.. لم يكن من الضرورى حضور وزير الخارجية وكان نتيجة ذلك كله استمرار ضعف دور وزارة الخارجية تقريبا فى التخطيط او التوجيه السياسى وبالتالى لم يكن هناك علاقة بين اجهزتها واجهزة رئاسة الجمهورية السياسية[٢٠].

ثالثا: مجلس الامن القومى:

يلعب هذا المجلس دورا هاما فى اطار ما يرسمه له الدستور الدائم فى عام ١٩٧١ فى نطاق اختصاصات المجالس القومية المتخصصه حيث أشار فى المادة

١٦٤ من الدستور (الى ان تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومى وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية.، ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية.[٢١] وبمتابعة قرارات رئيس الجمهورية فى هذا الصدد يتضح أنه قد أنشئت ست مجالس قومية متخصصة على قمتها (مجلس الامن القومى) لمعاونة رئيس الجمهورية فى رسم السياسات القومية واعداد الدراسات الشاملة المتعلقة بها[٢٢].

(١) التشكيل الرسمى للمجلس:

يتشكل مجلس الأمن القومى شأنه شأن أى مجلس قومى متخصص آخر – من عدد من الاعضاء يصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية ولا يتجاوز – عددهم ٢١ (واحد وعشرين) عضوا من ذوى الخبرة الفنيه البارزين فى المجال المتعلق بنشاط المجلس ويعين رئيس الجمهورية أحد اعضاء المجلس رئيسا له وفى حالة حضور رئيس الجمهورية احد جلسات المجلس تكون له رئاسته[٢٣].

ولكل مجلس شخصية اعتباريه مستقلة ويتبع رئيس الجمهورية مباشرة[٢٤]

(٢) الدور الرسمى للمجلس، ودور مستشار الامن القومى:

(أ) يتحدد دور مجلس (الامن القومى) بإضطلاعه وبالاختصاصات التالية:

(١) اقتراح السياسة العامة للدولة الخاصة بتأمين سلامة البلاد داخليا وخارجيا ووضع الاطار العام للدفاع المدنى على نطاق الجمهورية.

(٢) اقتراح السياسة العامة لتنمية وتدعيم علاقة جمهورية مصر العربية بدول اتحاد الجمهوريات والدول الصديقه بصفة خاصة ودول العالم الأخرى بصفة

عامة.

(٣) اقتراح نظام عام متكامل للمعلومات لتأمين سلامة الدولة على درجة عالية من الكفاءة والدراية.

(٤) متابعة تنفيذ السياسات والخطط والبرامج المعمول بها ونتائج عطائها بما يفيد تقويم السياسات المستقبلية.

(٥) أية اختصاصات أخرى تدخل فى مجال عمله يجعلها اليه رئيس الجمهورية[٢٥].

(ب) دور مستشار الرئيس للامن القومى:

وفى إطار تنظيم رياسة الجمهورية الذى يتشكل من: (مستشار ورئيس الجمهورية) ووزير شئون رياسة الجمهورية، المجالس القومية المتخصصة، السكرتارية الخاصة لرئيس الجمهورية، مكتب شئون أتحاد الجمهوريات العربية[٢٦] يتضح أن:

* المجالس القومية المتخصصة كأحد أجهزة رياسة الجمهورية.. والاكثر اهمية من ذلك هم (مستشار لرئيس الجمهورية) حيث حددتهم المادة التالية وهم (مستشار رئيس الجمهورية للامن القومى، مستشار رئيس الجمهورية للشئون السياسية، مستشار رئيس الجمهورية للشئون الداخلية) المستشار العسكرى لرئيس الجمهورية، مستشارون اخرون يعينهم رئيس الجمهورية بقرارات أخرى).

وبالتالى يتضح أيضا ان مستشار الامن القومى يعتبر أول مستشار رئيس الجمهورية.. وهذا يوضح اهمية هذا الموقع.. بل من استعراض اختصاصاته طبقا لنص القرار تتضح هذه الاهمية اكثر فيما يلى:

(١) تلقى توجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية وتنسيق ومتابعة تنفيذها.

(٢) تقديم المشورة الى رئيس الجمهورية بشأن المسائل المتعلقة بالامن القومى.

(٣) تنظيم واعداد وعرض التقارير والأبحاث والدراسات على رئيس الجمهورية.

(٤) يعتبر السكرتير التنفيذى لمجلس الامن القومى ويتابع تنفيذ قرارات رئيس الجمهورية فى هذا الشأن[٢٧]

وفى اطار ما سبق - فان مجلس الامن القومى، ومستشار رئيس الجمهورية لشئون الامن القومى يضطلعا بأعباء هامة فى اطار الاختصاصات الرسمية الموضحة ويرتفع بالتالى مجلس الامن القومى الى مصاف أجهزة المشورة فى مجال صنع القرار الخارجى.

(٣) الدور الفعلى للمجلس خلال فترة الدراسة:

الواقع ان دور مجلس الامن القومى فى النطاق الفعلى يتحدد من خلال دراسة أسلوب ممارسة دوره الواقعى خلال فترة الدراسة ٧٠/ ١٩٧٧م حيث قمنا بحصر كافة اجتماعات هذا المجلس، والموضوعات التى ناقشها، وأسلوب مناقشته لها، وتشكيل المجلس، ودور مستشار الامن القومى، ومن خلال ذلك اتضح ما يلى:

(أ) يلاحظ عقد (١٦) ستة عشرة اجتماعا[٢٨] للمجلس منذ تشكيله فى سبتمبر ١٩٧١ بواقع اجتماع كل سبعة أشهر تقريبا. أخذا فى الاعتبار أن الاجتماع كان يعقد سنويا خلال اعوام ١٩٧١، ١٩٧٢، ١٩٧٣. ثم توقفت اجتماعات المجلس خلال عامى ١٩٧٤/ ١٩٧٥ بدون سبب واضح[٢٩]، لتعود ثانية في عام ١٩٧٦ ازاء ازمة لبنان على وجه الخصوص حيث انعقد المجلس خمسة اجتماعات خلال ذلك العام (١٩٧٦)

ثم عقد اجتماعان خلال عام ١٩٧٧ وحتى اعلان السادات لقراره بزيارة القدس فى ٨/ ١١/ ١٩٧٧[٣٠].

(ب) لوحظ زيادة دور المجلس فى بعض الفترات وذلك من خلال مؤشر عدد جلساته، ومن خلال مضمون هذه الجلسات. خاصة ابان حدث معين كما حدث فى عام ١٩٧٦ الذى شهد ازمة لبنان مما دعا الرئيس السادات لعقد خمس جلسات للمجلس خلال ذلك العام، منها ثلاث جلسات لبحث ازمة لبنان فقط، والجلسة الرابعة/ لمناقشة المحاولة الانقلابية فى السودان والمساندة الليبيه لهذه المحاولة والتى تمت فى الرابع من يوليو ١٩٧٦ وتأثير ذلك على الامن القومى المصرى.

أما الجلسة الخامسة: فقد خصصت لمناقشة نتائج زيارة الرئيس لعدد كبير من الدول الاوربية - علاوة على مناقشة بعض الامور الاخرى.

كذلك/ فى عامى ١٩٧٧، ١٩٧٨ - وهى الفترة التى تلت القرار بالمبادرة بزيارة القدس، ومن ثم فقد عاصرت هذه الفترة احداث ما بعد المبادرة وحتى عقد اتفاقيتى كامب ديفيد وقد شهدت تلك الفترة ست اجتماعات خلال ثمانية أشهر، وهو عدد كبير بالمقارنة بالفترة السابقة على ذلك ولكن تفسير ذلك يرجع الى احساس الرئيس السادات بخطورة الموقف بعد قرار الزيارة للقدس مما يستدعى المشورة او حتى معرفته بوجهات نظر وافكار مساعديه. حيث قد خصصت خمسة اجتماعات لمناقشة تطورات الموقف السياسى الخارجى بعد المبادرة وحتى مناقشة الوثائق التى ستتقدم بها مصر فى مؤتمر القمة فى كامب ديفيد الذى دعا اليه الرئيس الامريكى كارتر - آنذاك - وجلسة واحدة خصصت لمناقشة الوضع الداخلى فقط باعلان الرئيس السادات لبرنامج حزبه الجديد وهى جلسة اول اغسطس ١٩٧٨.

وذلك فى الوقت الذى كان قد شهد عام ١٩٧٧م اجتماعين قبل اعلان قرار المبادرة وبالتحديد خلال الشهر السابق على اعلان قرار المبادرة - خصص الاول لمناقشة رسالة اسماعيل فهمى - وزير الخارجية آنذاك والتى بعث بها من الولايات المتحدة لشرح حقيقة الموقف الامريكى وأكد المجلس فى رده على تلك الرسالة ضرورة الانسحاب الكامل من جميع الاراضى العربية المحتلة، واقامة الوطن القومى الفلسطينى (الدولة الفلسطنية).
وفى الواقع فان مجرد عقد هاتين الجلستين فى الوقت الذى كان يعد الرئيس السادات لقراره بزيارة القدس فانه قد يبرز دورا متواضعا لمجلس الامن القومى ازاء قرار المبادرة ربما بالاحاطة او بالاشارة غير المباشرة بتأزم الوضع على طريق جنيف ومن ثم طرح حتمية ايجاد مخرج كمحاولة لتهيئة القيادات - المحيطة لامر هام يمكن حدوثه خاصة وان الاجتماع الثانى قد سبق اعلان القرار بالمبادرة بأربعة أيام فقط.

(جـ) يلاحظ أنه نادرا مادعى مجلس الامن القومى لمناقشة أمور داخلية فقط، سوى جلسة واحدة من بين ستة عشرة جلسة عقدت خلال حكم الرئيس السادات. وهى تلك الجلسة التى عرض فيها الرئيس السادات برنامج حزبه الجديد، وما عدا ذلك فلم يحدث ان تعرض المجلس برئاسة السادات الى اوضاع داخلية الاكنقاط فرعية وذات صلة وثيقة بالاوضاع الخارجية على وجه التحديد.

(د) فيما يتعلق بتشكيل مجلس الامن القومى: فانه يلاحظ ما يلى:

* عدم ثبات التشكيل من حيث المواقع الوظيفية. فنادرا ما كان تشكيل المجلس ثابتا فى جلستين مثلا. ومع ذلك يتضح[٣١] ان هناك عددا من المواقع الثابته/ نائب الرئيس: حيث لم يتخلف عن حضور أى جلسة سوى جلسة واحدة وكان خارج البلاد فى زيارة للصين، ورئيس

الوزراء: كان دائم الحضور (١)، ووزير الخارجية، ووزير الحربية، ومدير المخابرات العامة.

* اما المواقع شبه الدائمة: فشملت:

* وزير الداخلية: حيث حضر الجلسة الاولى، الثانية، والثالثه - ثم لم يحضر الجلسات التالية وحتى الجلسة التاسعة قبل قرار المبادرة - ثم انتظم فى الحضور بالجلسات التالية لقرار المبادرة وهى ست اجتماعات فيما عدا اجتماع واحد - بدون الاشارة للسبب. على الرغم من ان موقع وزير الداخلية من المواقع ذات العضوية الدائمة بالمجلس - رسميا.

* وشملت ايضا/ منصب سكرتير أول أو أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى حيث حضر الاجتماع الاول والثالث، والخامس، والسادس والسابع والثامن والتاسع وحتى آخر اجتماع للمجلس.

* منصب/ رئيس مجلس الشعب - لم يكن من المواقع الثابته فى البداية حيث لم يكن ضمن تشكيل المجلس الذى اقتصر على الاجهزة داخل السلطة التنفيذية دون عداها من السلطات الاخرى ولم يحضر بالتالى الجلستين الاولى والثانية، ولكنه حضر جلسة الاجتماع الهام للاعداد لحرب اكتوبر فى ٣٠/ ٩/ ١٩٧٣ - ثم انتظم هذا الموقع بعد ذلك ابتداء من الجلسة الرابعة وكان ترتيب هذا المنصب بعد منصب نائب الرئيس وقبل منصب رئيس الوزراء.

* كذلك يلاحظ انه مع كل اجتماع كان يضاف بعض الاشخاص او المواقع وان كان بشكل غير منتظم وطبقا للظروف المحيطه بكل اجتماع للمجلس. فالاجتماع الاول: شهد حضور نواب رئيس الوزراء وعددهم أربعة، والاجتماع الثانى: لم يشهد هؤلاء النواب لرئيس الوزراء باستثناء

من يحتلوا مناصب وزارية (كنائب رئيس الوزراء ووزير الاعلام، وكنائب رئيس الوزراء، وزير الخارجية) فقط، والاجتماع الثالث: حضره وزراء - كثيرون نظرا لاهمية الاجتماع بالاعداد للحرب. وأهم ما يلاحظ حضور السيد/ حسن التهامى - برئاسة الجمهورية ذلك الاجتماع. والاجتماع الرابع: لم يشار الى اسماء او مواقع الحاضرين. والاجتماع الخامس: لم يشهد سوى حضور الفريق محمد على فهمى - رئيس هيئة اركان حرب القوات المسلحة - ويبدو انه قد حضر نيابة عن وزير الحربية الذى لم يحضر الاجتماع. اما الاجتماعات السادس، والسابع، والثامن، والتاسع والعاشر، فلم يحضرها احد خارج المواقع الثابتة أو شبه الدائمه السابق الاشارة اليها.

والاجتماع الحادى عشر/ فقد شهد حضور الفريق حسن التهامى - نائب رئيس الوزراء برئاسة الجمهورية - والسيد د./ بطرس غالى - وزير الخارجية بالنيابه.

اما الاجتماع الثانى عشر/ شهد حضور/ السيد/ حسن التهامى أيضا.

بينما الاجتماع الثالث عشر/ لم يشهد حضور حسن التهامى او أى شخص خارج المواقع الثابته وشبه الدائمة أما الأجتماعات من (١٤ - ١٦): فقد حضرهم السيد/ حسن التهامى ولم يحضرها أشخاصاً أخرون خارج المواقع الثابتة وشبه الدائمة.

والواقع ان تفسير حضور السيد/ حسن التهامى على وجه التحديد الاجتماعات التى تلت قرار الرئيس السادات بزيارة القدس هو/ ما قام به هذا الشخص من دور هام فى المفاوضات السرية التمهيدية السابقة على

قرار المبادرة والتى قابل فيها موشى دايان فى المغرب - كما سيلى تفاصيل ذلك فيما بعد - من جهة ومن جهة اخرى كممثل لجهاز رياسة الجمهورية حيث اصبح يلعب دورا هاما وخطيرا فى السياسة الخارجية المصرية خاصة فى فترة الاعداد لقرار المبادرة وما بعدها.

(هـ) تشكيل مجلس الامن القومى وفقا للاستعراض السابق فانه يعتبر بوتقة لاغلبية الاجهزة المختصة لصنع القرار - ان لم يكن جميعها - ومن ثم فان تقلص او انخفاض دور المجلس يعنى انخفاض او انعدام دور الاجهزة الممثلة والمختصة بصنع القرار بما يعنى كون هذه الاجهزة مجرد أدوات لتنفيذ قرارات رئيس الجمهورية التى يصدرها منفردا.

(و) فى ضوء الدراسة الموضوعية لدور المجلس من خلال المعلومات المتاحة وبالمقارنة بالدور الرسمى له باعتباره جهاز للمشورة. فانه يكفى لتأكيد عدم اضطلاعه بما هو منوط به من اختصاص بالمشورة والمشاركة فى صنع القرارات السياسية - الاشارة الى عدم دعوة المجلس للاجتماع خلال عامى ٧٤، ١٩٧٥، وعدم دعوته ايضاً بعد توقيع معاهدة كامب ديفيد ١٩٧٨ وحتى انتهاء حكم الرئيس السادات فى ٦ اكتوبر ١٩٨١. والجدول الموضح أدناه - يؤكد ذلك.

ومن جانب آخر فان أنفراد رئيس الدولة بصنع القرار الخارجى بعيدا عن المجلس والاجهزة الاخرى المختصه ليؤكد تواضع دور المجلس فى الواقع الفعلي.

ومن جانب ثالث: فان تحليلنا لمضمون وأسلوب ما تعرض له المجلس من مناقشات وفى فترات محدودة ليتضح ايضا مدى الدور المتواضع لهذا المجلس - ومن ثم الاجهزة الممثله فيه، وبالتالى المؤسسات الخاصة بصنع القرار الخارجى.

جدول يوضح اجتماعات مجلس الأمن القومى

خلال السبعينات

السنة	عدد الجلسات	السنة	عدد الجلسات
١٩٧١	١	١٩٧٨	٥
١٩٧٢	١	١٩٧٩	-
١٩٧٣	١	١٩٨٠	-
١٩٧٤	-	١٩٨١	-
١٩٧٥	-		
١٩٧٦	٥		
١٩٧٧	٣		
الإجمالى	١١		٥

الاجمالى العام : ١ + ٥ = ١٦ أجتماعاً

خلال فترة السبعينات

رابعا: وزارة الدفاع[٣٢]:

طبقا لاحكام الدستور فان الدولة وحدها هى التى تنشىء القوات المسلحة وهى ملك للشعب مهمتها حماية البلاد وسلامة اراضيها وأمنها وحماية مكاسب النضال الشعبى الاشتراكية، ولا يجوز لاية هيئة او جماعة انشاء تشكيلات عسكرية او شبه عسكرية. ويبين القانون شروط الخدمة والترقية فى

القوات المسلحة[٣٣].

ويعتبر رئيس الجمهورية هو القائد الاعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب[٣٤].

كذلك فان لرئيس الجمهورية حق تعيين الموظفين والعسكريين ويعزلهم من مواقعهم[٣٥].

ومن ثم يتضح ان دور المؤسسة العسكرية منوط باتجاهات رئيس الدولة باعتباره قائدها الاعلى، وبامتلاكه سلطة تعيين وعزل العسكريين ومع ذلك فانها تلعب دورا كبيرا وعلى درجة هامة من حيث نظام المؤسسة العسكرية وقدراتها وتسليحها وكفاءتها.. الخ وذلك بالمقارنة بالعدو الرئيسى لها. ومن ثم تلعب دورا تأثيريا على القائد الاعلى حيث تشكل ضغوطا من أجل الحفاظ على مستوى قدراتها. كذلك تلعب دورا هاما من خلال مخابراتها الحربية والاستطلاع بكونها أداة تجميع معلومات هامة، ومن حيث كونها جهازا يملك تقدير الموقف بنوع من الدقة. وعلى أية حال فان أهم ما يشار فى هذا الصدد تساؤلا هاما: حول مدى تأثير هذه المؤسسة على صانع القرار فى المجال الخارجى خاصة القرارات المصيرية ويتضح ان دورها الرسمى يكاد يكون شبه محدودا فهى لاتعدو اداة لتنفيذ قرارات رئيس الدولة فى الوقت الذي يعتبر دورها الفعلى هاما فى تقرير مسائل الحرب والسلام بصفة خاصة فى مجال العلاقات الخارجية.

ويتولى وزارة الدفاع وزير، والى جانب هذا المنصب فقد أصدر الرئيس السادات، عام ١٩٧١ قرارا بتعيين عددا من المستشارين له من بينهم مستشارا عسكريا وكبيراً للياوران وقائدا للقوات العسكرية برياسة الجمهورية[٣٦].

ولم يستمر هذا المنصب كثيرا شأنه شأن المستشارين الآخرين.

والخلاصة أن الرئيس السادات كثيرا ما كان يركز على دور القوات المسلحة

على أنه دور احترافى لحماية الوطن فحسب[٣٧].

خامسا: رياسة الجمهورية:

تلعب رياسة الجمهورية دوراً هاما فى عملية صنع القرار حيث تقوم بحلقة الإتصال الفعلى بين كافة أجهزة المعلومات والمشورة وكل الأجهزة المختصة بصنع القرار من جانب وبين رئيس الدولة (صانع القرار في المجال الخارجى خاصة) من جانب آخر. فالدستور يقرر تبعية المجالس القومية المتخصصة - لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية[٣٨]..

وهنا تثار عدة تساؤلات.. من يضع المعلومة: أمام رئيس الدولة والتى بناء عليها - موضوعيا - يتم اتخاذ القرار، ومالذى يوضع دون سواه، وأسلوب تنقية «المعلومات» الواردة من الجهات المختلفة لجمع المعلومات، وتقديرات أجهزة الدولة المختصة.

ومن الناحية الرسمية: نجد أن قرار رئيس الجمهورية بشأن تنظيم رياسة الجمهورية يوضح تشكيل الرياسة على الوجه التالى:[٣٩]

(١) مستشارو رئيس الجمهورية والمكاتب التابعة لهم (مستشار رئيس الجمهورية للأمن القومى - للشئون السياسية - للشئون الداخلية - المستشار العسكرى لرئيس الجمهورية - مستشارون آخرون يعينهم رئيس الجمهورية بقرار منه خلاف المشار إليهم على أن تحدد مهمة كل منهم..).

(٢) وزير شئون رياسة الجمهورية والأجهزة التابعة له.. وهو بمثابة حلقة الاتصال بين الحكومة ورياسة الجمهورية وكذا عرض مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية على رئيس الجمهورية، وعرض قرارات وتوصيات مجلس

الوزراء على رئيس الجمهورية، علاوة على وضع السياسة العامة للأجهزة التابعة له برياسة الجمهورية ومتابعة تنفيذها.

(٣) المجالس القومية المتخصصة.

(٤) السكرتارية الخاصة لرئيس الجمهورية.

(٥) مكتب شئون اتحاد الجمهوريات العربية.

ويتضح أن الأجهزة على مختلف مستوياتها داخل الدولة هى أجهزة معاونة لمؤسسة رياسة الجمهورية التى بدورهاتعرف جيدا كيف تستثمر تلك الأجهزة المختلفة وحشد جهدها باعتبارها مستوى أعلى، والأجهزة الأخرى أجهزة تابعة، وذلك من أجل الاتجاه صوب أتخاذ القرار خاصة فى المجال الخارجى. ويتضح ايضا مدى أهمية الدور الذى يلعبه كل مستشار لرئيس الجمهورية خاصة ما يتعلق بالسياسة الخارجية والامن القومى وكذلك وزير شئون رياسة الجمهورية على وجه التحديد بالنسبة لرئيس الدولة.

وهنا تقديرياً على الفور علاقة هؤلاء بقرارات الدولة. فالنطاق الرسمى يرسم لهم دورا تقديرياً لا يخرج عن العرض على رئيس الجمهورية بالنسبة للمسائل المطلوبه.. اما النطاق الفعلى فهذا ما تؤكده قرارات رئيس الدولة المتعددة.

ومن ثم يتضح كذلك ان جهاز رياسة الجمهورية جهاز مشورة اكثر من كونه جهاز معلومات خاصة وانه المكان الذى تصب فيه روافد جميع الاجهزة الاخرى فى الدولة.

سادسا: دور التنظيم السياسى أو النظام الحزبى:

يختلف دور النظام السياسى أو النظام الحزبى في عملية صنع القرار

الخارجي على وجه التحديد من دولة لأخرى.. ومن نظام ايديولوجى الى نظام آخر..

وعادة فى حالة ما اذا كان لهذا التنظيم السياسى الحزبى سواء أكان تعدديا أم واحديا، من دور يذكر فى القرارات الخارجية، فانه يقتصر على المستويات العليا.. (كالمكتب السياسى للحزب، كالهيئه البرلمانيه..الخ).

وفى مصر فان فترة التنظيم السياسى الواحد المتمثل فى الاتحاد الاشتراكى العربى والتى امتدت حتى نوفمبر ١٩٧٦ حيث أعلن قرار رئيس الدولة بتحويل التنظيمات السياسية والاتحاد الاشتراكى العربى، الى أحزاب سياسية.. ويكاد (بذكر أن اللجنة التنفيذية العليا أو اللجنة المركزية قادة التنظيم الطليعى) كان لهم دورا على درجة كبيرة من الاهمية حيث كانت تطرح أمور السياسة الخارجية قبل أتخاذ قرارات بشأنها(٤٠).

ومع بداية فترة تولى الرئيس السادات رئاسة الدولة ظهر هذا واضحا فى تدخل اللجنة المركزية فى قرارات السياسة الخارجية ورفض أغلبية اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى مسألة الوحدة مع ليبيا وسوريا والتى كان السادات يعد لها(٤١).

ولكن الرئيس السادات بقراراته بالتخلص من خصومه فى ١٥ مايو/ ١٩٧١ قد أنهى دور التنظيم السياسى فى مناقشة أى قرار يتعلق بالسياسة الخارجية قبل اتخاذه. ومن ثم تحول التنظيم السياسى الى قناة لاضفاء التأييد على قرارات رئيس الدولة الخارجية ومحاولة شرحها للجماهير - الخ. بل وأداة لتبرير وأيضاح قرارات رئيس الدولة الخارجية(٤٢)

ولعل ما يذكر في هذا الصدد قراره بعد احداث ١٥ مايو/ ١٩٧١.. مباشرة بتوقيعه معاهدة صداقه وتعاون مع الاتحاد السوفيتى فى ٢٧/ مايو

١٩٧١. ومن ثم يمكن القول أن التنظيم السياسى تقلص دوره فى فترة الدراسة من الناحية الرسمية فى لعب دور في مجال السياسة الخارجية[٤٣].

ومع تحول النظام السياسى الى أحزاب سياسية فى ١٩٧٦ وأمتد حتى فترة الدراسة شهدنا قرار السادات باعلان زيارته للقدس والكنيست الاسرائيلى، ولم يكن للحزب الحاكم (حزب مصر العربى الاشتراكى) آنذاك سوى التأييد والمباركة والدفاع عن قرار السادات ولكن لم يطرح على القواعد أو حتى المستويات العليا قبل اعلانه. بما يؤكد أن السبعينات لم تشهد دورا حقيقيا من الناحية الرسمية أو الفعلية للتنظيم السياسى، أو النظام الحزبى فى مجال السياسة الخارجية. أى لم يكن التنظيم السياسى أو الحزبى جهازاً لصنع السياسة الخارجية أو حتى تحديد معالمها الرئيسية، ولكنه أداة التعبئة الجماهيرية لتأييد السياسة الخارجية التى تم صنعها فى رئاسة الجمهورية، وذلك باعتبار أن التنظيم أو الحزب هو جزء من نظام الدولة الرسمى[٤٤].

سابعا: المخابرات العامة:

تلعب أجهزة المخابرات فى العصر الحديث دورا هاما فى مجال السياسات الخارجية على النطاق العالمى، بل أصبحت أداة تنفيذ بعض المهام في السياسة الخارجية لبعض الدول[٤٥]. وتمتلك مصر جهازا يطلق عليه «هيئة المخابرات العامة المصرية». وهذا الجهاز يعتبر جهاز «معلومات وتقديرات»، وليس دوره قاصرا على تجميع المعلومات وتصنيفها وعرضها فقط، بل يمتد الى محاولة التأكيد من المعلومات من جهات مختلفة، وبناء على ذلك يستطيع وضع تقديرات خاصة بكل موضوع من الموضوعات ويتم عرضها بالتالى على رئاسة الجمهورية وبدورها على رئيس الجمهورية[٤٦].

ويلاحظ أنه بعد أحداث مايو ١٩٧١، والتخلص من خصوم الرئيس

السادات والذى أطلق عليهم «مراكز القوى» أن حدث تقليد مختلف عما كان سائداً من قبل وهو أن لا يعلن اسم من يتولى رئاسة جهاز المخابرات العامة وظلت السبعينات تشهد هذا التقليد.

وعلى أى حال فان مدير المخابرات العامة يلعب دورا هاما فى تسيير الأحداث وصنع قرارات الدولة من الناحية الرسمية لما يتمتع به من قدرات وتنظيم خاص، واتصالاته المباشرة مع رئيس الدولة، وبحضوره في أغلب الأحيان الاجتماعات الخاصة كاجتماعات مجلس الأمن القومى بحكم عضويته في هذا المجلس واجتماعات خاصة أخرى. ومن ثم يتضح أن جهاز المخابرات المصرية يلعب دوراً هاما وليس هامشيا، وهو أداة معلومات وجهاز تقديرات للموقف.

وتأكيدا لذلك أشار أحد المسئولين عن المخابرات المصرية فى مرحلة ما: «بأن الجانب الذى تستشعره الجماهير من دور جهاز المخابرات فى مرحلة ما في تاريخ مصر يمثل جزءاً من خمسين جزء من عمل الجهاز.. وعن فترة عملى فقد توليت في مرحلة تم فيها اعدام شرائط التسجيلات الخاصة، وبدأنا فيها مرحلة من مراحل الديمقراطية بحيث كان الجهاز هو خط الدفاع الأول عن مصر، وعن الديمقراطية، وعن حرية المواطن مادامت تؤثر على أمن الدولة..، وبشكل عام فان مهمة المخابرات المصرية الدائمة هى أن تؤدى رسالتها ازاء كل من يحاول أن ينفذ من ثغره في الأمن المصرى سواءً أكان صديقا أو غير صديق وليس هناك اعتبار للصداقة في مثل هذه الأمور..»(٤٧)

المبحث الثالث

رؤية الرئيس السادات لعملية صنع القرار السياسى الخارجى

ان أهم سمة لرؤية الرئيس السادات لعملية صنع القرار السياسى خاصة فى المجال الخارجى هى وجود خلط بين المفاهيم الاساسية وعدم وضوح فيما يتعلق باستيعاب رئيس الدولة لمثل هذه العملية. فأحيانا يتحدث عن ديموقراطية صنع القرار او اتخاذه، واحيانا يتحدث بل وفى نفس الوقت عن اتخاذه للقرار كذا أو كذا.. الخ.

والواقع أنه بتحليل خطب الرئيس السادات علي مدار فترة الدراسة استطعنا التوصل الى عدد من النتائج الهامة نوردها فيما يلى موثقة باستشهادات من خطب الرئيس السادات نفسه وهى:

(١) استخدام لفظ «أنا»، «اننى» والفاظ اخرى تؤكد معنى الفردية فى عمل الشيىء كأن يقول: «لما جانى رد القادة السوفيت على رسالتى اللى بعتها لهم بعد اجتماع موسكو وجدت أنه لا مفر لى من اتخاذ القرارات اللى اتخذتها واللى كلكم قريتوا عنها»[٤٨].

ويقول: «انا قررت أمامكم بأنه ليس هناك أدنى مانع من ادارة الحوار فى كل شيىء[٤٩].. الخ

ويقول: «زى ما أخذت قرار اكتوبر، أخذت قرار آخر هو اصلاح المسار الاقتصادى المصرى[٥٠].

وأيضا يقول: «فى يوليو/ ١٩٧٢ - أصدرت أوامرى بخروج الخبراء السوفيت، وفى اكتوبر/ ٧٣ أصدرت الامر للقوات المسلحة..»[٥١]

وكذلك يقول: كان طلب السوفيت عمل معاهدة فى ١٩٧١ عشان أطمنهم بالرغم من ان التوقيت اللى جم يطلبوها فيه كان توقيت غلط اما مع ذلك عملت معاهم المعاهدة وأعطيتهم التسهيلات البحرية وأديتهم كل شيىء.. بس فيه شيىء واحد انا مش مستعد اديه لهم وهو اننى اسلم قرارى لاحد ابدا.. »(٥٢)

ومن ثم يتضح من خلال الشواهد السابقه - على سبيل المثال لا الحصر - أن الرئيس السادات كان يركز على «ذاته» في أحاديثه المختلفه بما يؤكد أن اصدار القرار بل وصنعه من عمله هو فحسب.

(٢) في نفس الوقت الذى كان يركز على لفظ «الأنا» حين الحديث عن اصدار القرار، تجده ايضا يشير فى بعض مقولاته الى «أن الناس» هم أصحاب الحق في اتخاذ القرار بما يقودنا الى الخلط بين مراحل القرار سواء مرحلة التفكير او الاعداد او اتخاذ القرار.، وتأكيدا لذلك نستشهد باحدى عباراته فى هذا الصدد..

«اننى أومن بالتطور، وبأن تغيير الفكر خيانه للتقدم، وبأن الناس - الناس وحدهم هم أصحاب الحق فى اتخاذ القرار طالما يلتزمون فى اتخاذه بالحوار الديمقراطى المستنير وباحترام الشرعية الدستورية بالاسلوب الوطنى الذى يرفض فرض ارادة الغير علينا أو شق الصف الوطنى بتنظيم عميل.. »(٥٣)

وهذه العبارة لم توضح ما المقصود بالناس؟ بل ولم توضح ما الموضوعات التى يمكن لهؤلاء «الناس» من اتخاذ القرارات بشأنها؟ ولم توضح أيضا كيف يمكن «للناس» ان يتخذوا القرار؟ ثم ما هو دور المؤسسات الخاصة بصنع القرار؟.

(٣) يلاحظ أنه بين آن وآخر يتحدث عن دور المؤسسات بشكل عام وقليلا ما كان يتحدث عن دورها فى صنع القرار الخارجى أو مشاركتها.. ومن ثم فان هناك من الاشارات التى تشير الى ادراك الرئيس السادات لدور المؤسسات رغم تواضع حجمه وعدم تحديد ابعاده. ومن هذه الاشارات التى وردت فى خطب الرئيس السادات:

«نحن لم نكتف بوضع الدستور الدائم ولكننا بذلنا سويا جهدا جبارا فى انجاز الكثير من القوانين والتشريعات المكملة للدستور بذلك قامت المؤسسات كلها ومارست ادوارها فعلا.. وقد تم هذا كله بسرعة، ومارست المؤسسات ادوارها فورا، وها نحن نرى كلا من: السلطة التشريعيه والسلطة التنفيذيه والتنظيم السياسى تمارس ادوارها وتُحسن ادا ءها يوما بعد يوم..(٥٤)

ثم يقول ثانية: «منذ حرب اكتوبر ١٩٧٣ - أنا كلفت وزير الخارجية انه يعمل تلخيص كامل للموقف السوفيتى ويتابعه ويعمل له تحليل علشان فى جلساتنا سواء فى مجلس الامن القومى او فى الجلسات اللى مع رؤساء المؤسسات بتناقش مثل هذه الامور.»

ثم نجده يقول «نحن نجتمع اليوم كما تعلمون لانه من ست سنوات اى بالتحديد منذ ١٩٧١ بدأنا دولة المؤسسات. كل مؤسسه مسئولة عن القطاع الذى يعمل فيه أبناؤها وكل مؤسسه لها كافة السلطات لكى تمارس حقها فى ابداء الرأى وابداء المشورة والمشاركة فى اتخاذ القرار..،

ان اساس فلسفة دولة المؤسسات هو أنه توجد القنوات الشرعية لكى يمكن لكل قطاعات الشعب من خلال هذه القنوات أن يشاركوا فى اتخاذ القرارات وأن يشاركوا ايضا فى امور بلدهم وأن يقولوا رأيهم بصراحة..(٥٥)

كذلك يقول في مناسبة أخرى رداً علي سؤال حول سبب دعوته لاجتماع مجلس الأمن القومي في مصر؟ قال السادات: «أنا طلبت أجتماع مجلس الأمن القومي لكي أطلعهم علي نتائج زيارتي لأوربا، نحن دولة تقوم علي المؤسسات وواجب علي أن أبلغ لرؤساء هذه المؤسسات نتائج الرحلة..»(٥٦)

ويقول أيضا: «لقد ناقشت اليوم الوضع مع مجلس الوزراء وقررت ان احنا نساعد زائير بتشغيل السلاح الجوى بتاعها كاملا زى ما علمنا مع بيافرا اللى كانت منفصله عن نيجيريا..(٥٧)

فى نفس الوقت يرد السادات على سؤال حول اذا كانت السريه «من اسباب نجاح قرار الحرب يقول: «طبعا.. طبعا.. السريه ليست فى الحرب فقط ولكن فى السياسة أيضا.. السريه مطلوبه في كل عمل..(٥٨)

ومما سبق يتضح ان السرية كانت أسلوب صنع قراراته بشكل عام ولهذا علاقته بادراكه لدور المؤسسات فيما يتعلق بالقرارات المصيريه او الخارجية خاصة حيث ادركها على أنها تؤدى دورا - بالمشاركة فى «اتخاذ القرار» وادركها ايضا على اساس ان دورها هو الاحاطه بما يقوم به رئيس الدولة وبما يتخذه من قرارات فى السياسة الخارجية على وجه التحديد.

(٤) يلاحظ ان الرئيس السادات كان يستخدم بعض المفاهيم فى أحاديثه كارادة الشعب باعتبارها أساس اتخاذه للقرارات السياسية. وتأييد الجماهير كأساس لتنفيذ هذه القرارات كذلك استخدم مفهوم المشاركة الشعبيه فى اتخاذ القرارات وكان يدعو لها لاهميتها فى الوقت الذى كان يتخطى هذه المشاركة فى عبارات اخرى بأن يركز على مشاركة الشعب في ختام اتخاذه للقرار وليس فى بداية التفكير فيه، ويؤكد ذلك استخدامه لمفهوم

مصارحة الشعب بكل شيىء وتأتى هذه المصارحة - وفقا لاستخدامه فى اطار احاطة الشعب بما تم اتخاذه وعمله وليس بما سيفعله.

وتأكيدا لهذه الاستنتاجات نشير الى بعض الاشارات التى وردت فى خطبه كما يلى:

ففى يناير ١٩٧١ يقول: ان التجربه العملية تقول انه لا يستطيع اى قائد او قياده ان تقرر وتكون على ثقة من القرار مهما كانت الخطورة فيه الا على اشتراط واحد وهو اليقين الكامل من ارادة - الشعب «بهذا يستطيع القائد وتستطيع القيادة اتخاذ القرار..(٥٩)

ثم يقول فى يناير١٩٧٢ «لقد كان اتفاقنا دائما وفى كل الظروف، وعند كل قرار، ان - نتبادل الحديث وأن نتصارح وأن أضع اماكن ما افكر فيه ولم يكن ذلك عن مجرد اقتناع بحقكم حق الشعب.. حق الجماهير فى أن تعرف كل شيىء وانما كان ذلك أيضا عن اقتناع بأن كل شيىء فى الاصل مسئوليتكم. وكل قرار بالدرجة الاولى معكم وبكم، ولقد التزمت هذا التقليد منذ ان تحملت الامانه، وتعلمت أيضا من التجربه، اكثر من هذا، تعلمت أننا حين تحمل العبء نحمله معا، وحين نحمل العبء معا فان الصعب يهون، ذلك لان المشاركة الشعبيه في كل القضايا لا توفر الضمانات والمسئولية فحسب، وانما تضيىء الطريق فيعرف كل منا الى اين يسير «ثم يؤكد فى نفس الخطاب ذلك بقوله: «لابد فى كل امر وفي كل قرار، وفى كل مرحلة ان نشترك معا. نشترك ونكون كلنا على بنية من حقيقة الموقف وحقيقة ما نواجهة.(٦٠)

وحول مشاركة الشعب يقول: «لابد ان يكون الشعب جبهة واحدة، وذلك لن يحدث الا اذا أصبح الاتحاد الاشتراكى ممثلا حقيقا لارادة هذه الجماهير

وذلك لن يحدث أيضا الا اذا أحس كل فرد أن صوته فى الانتخابات يعنى بالفعل مشاركته الحقيقية فى اتخاذ القرار السياسى وليس مجرد كلام..، وأنا أريد ممارسة الشعب لحقه فى المشاركة في القرار السياسى وأنا مصر على ذلك كما كان عبد الناصر مصرا على ذلك ايضا).(٦١)

وحول معايشته للشعب ما يعمله يقول: «فى الحقيقه انا جيت أكلم لكم النهارده لانى انا بأعتقد من الديموقراطيه ان احنا في كل أمر مهم يعرض لنا نشترك فيه كلنا كشعب وتكون الحقيقة واضحة أمامنا كلنا كشعب.. مش معنى ده أبدا إنى أنا بنلغى المؤسسات الدستورية..لا.. بل العكس.. ده تعميق للمعنى الديموقراطى وللمفهوم الديموقراطى، ومؤسساتنا الدستورية قائمه بدورها.(٦٢)

وحول ضرورة التأييد الجماهيرى يقول: «لابد أن نضمن لهذه السياسات أوسع تأييد جماهيرى لانه حتنشق منهم كلهم، لان التأييد الحازم للجماهير وحده هو الذى يستطيع منح هذه السياسات قوة منفذه.

ويقول أيضا: «لقد اردت بهذا العرض لسياستنا وتحركاتنا أن تكونوا على بينه بكل شيىء لكى يكون اسهامكم فى توجيه الامور توجيها يملك كل عناصر صنع القرار..»(٦٣)

* فى نفس الوقت يلاحظ اشارة الرئيس السادات بما يعنى تخطيه لارادة الشعب - حيث يقول:

«جاءنى بود جورنى لمصر عقب ١٥ مايو ١٩٧١ وطلب عقد معاهدة الصداقة بين مصر والاتحاد السوفيتى، وقلت له: أطلب مهلة شهرين وسوف نعقد هذه المعاهدة قبل مؤتمر الاتحاد الاشتراكى. قال بود جورنى: أرجوك لقد اتخذنا قرارا بذلك..، فما كان الا ان قلت: حسنا جدا غدا

اوقع المعاهده وأمرت وزير خارجيتي أن يجلس مع جروميكو ووضعنا المعاهدة وذهبت الى البرلمان ودافعت عنها وصدقت عليها الحكومة وهكذا كان الجو الذى عقدت فيه المعاهدة. ثم قال موجها حديثه للصحفى: ، يجب أن نخبرك بشيىء واحد: أن كل فرد فى مصر كان ضد هذه الحقيقه (المعاهدة) والروس يعلمون هذا بالتأكيد، وحينما قدمت القانون الى المجلس - لعمل المعاهدة وتوقيعها - لن يمكنك تخيل فقد كان كل انسان ضدها.. » ولكننى قلت لشعبى: ان هذا لفائده مصر ونريد ازالة الشكوك من الروس.. حيث لم تكن آنذاك قد حاربنا معركتنا بعد..[٦٤]وهناك من المقولات العديده التى تؤكد هذا.

فى الوقت الذى قال فى سبتمبر عام ١٩٧٧ وقبل قراره بزيارة القدس بأقل من شهرين:

«الصحافه هى صحافة الشعب لم تكن الصحافه حره الا بالرأى الحر لست فى حاجة ان أعبر عن يقين بأنه مهما كانت معايشة الحاكم لآلام شعبه وأمانيه وأحلامه. فانه يحتاج دائما أن يسمع الرأى الاخر والمشوره الصادقة والنقد الشجاع المسئول والحاكم الذى يضيق من سماع الرأى والمشوره والنقد هو الحاكم الفرد ولن اكون ابدا عن نفسى - هذا الحاكم الفرد.. والحقيقه ان طريق الديموقراطيه شاق ولكنه ممتع ولو كانت الديموقراطيه تجرى بقرار انسان مهما عظمت مسئوليه هذا الانسان لكانت من أسهل الامور.

ان القرار الاستثنائى هو السطور السهله، ولكن حكم الشورى وحكم الدستور وحكم المشاركة الشعبيه في اتخاذ القرار هو الطريق الصعب بل هو أصعب الطرق..»[٦٥]

ومن ثم يتضح من خلال الاشارات السابقة سمة التناقض فى احاديثه المختلفه.

(٥) يلاحظ ان الرئيس السادات كان يميل الى اتخاذ القرار ثم يستتبع ذلك مناقشة جوانبه ومعالجة مشكلاته.. ومن ثم فانه بذلك يتخطى باتخاذه للقرار مرحلة الاعداد الجيد ودراسة كافة الجوانب عند التطبيق ووضع كافة الحلول والبدائل ولا يترك ذلك بالتالى للعشوائيه. وتأكيدا لذلك يقول الرئيس السادات فى نوفمبر ١٩٧٦:

«اننى لا أتصدى لكل التفاصيل التى سوف تواجهنا لاننى لا أريد ان أصادر على أى اجتهادات فى هذا المجال ولاننى أومن دائما وكأسلوب لى فى العمل أن نتخذ القرار ونبدأ الممارسة ومن خلال الممارسة الفردية علينا أن نواجه المشكلات الفعلية وان نجد لها الحلول المناسبة.. ساعتها ستكون حلولا حقيقيه وليست حلولا افتراضيه او مؤخوذه من كتب قد لاتمت لظروفنا ومجتمعنا بأية صلة..[٦٦]

ولهذا الاستنتاج علاقته بالنقطه التالية:

(٦) فى الوقت الذى يرى دراسة جوانب القرار بعد اتخاذه.. يلاحظ ان الرئيس السادات ايضا كان يطرح ادراكه لمراحل القرار وذلك بتأكيده على ضرورة دراسة كافة الظروف - المحيطه بالقرار.. فليس من السهوله وفقا لتصوره اتخاذ القرار، الى جانب قناعته بأسلوب تجريب افكاره وتصوراته وامكان تعديلها بعد ثبوت عدم وصولها للاهداف المرجوه وهذا يتناقض مع ضرورة الدراسة المسبقه للقرار واستيعاب المراحل السابقه على اعلانه وتأكيدا لهذا الاستنتاج نشير الى عدد من العبارات التى أوردها الرئيس السادات فى خطبه والتى تعبر عن تصوره فى هذا الصدد كما يلى: ففى يوليو

١٩٧١ يقول:

«ان قرار الحرب والسلم لازم نأخذه بمنتهى الحكمة ونأخذه واحنا فاهمين مسئوليتنا تمام.. المسألة مش مسألة قرار.. طب ما هو أسهل حاجة أنه يعنى بأخذ القرار بكره ونخلص ونخش المعركة..لا.. فيه موقف عالمى، وفيه ظروف كثيره وفيه قوى كبرى، وفيه وفيه...الخ»(٦٧)

ويقول ايضا فى نفس الخطاب: «فى الواقع فى أى بلد فى العالم، فان اى حاكم فى مثل هذه الثورة التي نعيشها النهاردة ثورة العلم، والتكنولوجيا، مش مفروض في أى حاكم، ان يكون أستاذ فى القانون، عالم فى الذرة، استاذ فى التكنولوجيا، ولكن مفروض أنه يكون حواليه من يقدمون له أحسن الحلول علشان ما يخدش قراراته من فراغ، لكنه يأخذ قراراته على اساس علمى، وعلى أساس ثابت من العلم ومن أهل الخبرة مباشرة».(٦٨)

ثم يقول فى أبريل ١٩٧٤: «اذا كان منهجنا الاساسى هو حرية الارادة الوطنيه فى اتخاذ القرار وصياغة المستقبل، فان الممارسة الفعالة لهذه الحرية تقتض حسابا دقيقا لكل ما يحيط بنا من ظروف لنقرر بأنفسنا ما هو خليق فعلا بتحقيق أهدافنا فى البناء، والتقدم.(٦٩)

وحول ميله لسياسة التجريب الشخصى يقول: «فيما يتعلق بى فاننى آليت على نفس منذ أول يوم توليت فيه مسئوليتى بارادة الشعب ورضا الامة.. آليت على نفس الا يكون شخصى موضعا للاعتبار فى قرارى بمعنى أننى على استعداد باستمرار لكى أحاول كل ما اعتقده او أتصوره أو أظن أنه سبيل ضمن سبل الى هدف من أهدافنا.. فاذا توقف السعى اليه لسبب أو لآخر فاننى لا أعتبر ذلك نهاية المطاف، كما أننى لا أعتبره

هى حقوق وطنى وحقوق أمتى.. فاذا وصلنا فالكبرياء مصونة.. واذا لم نصل فالكبرياء أيضا مصونة.. طالما أننا نملك العقل الذى يعطينا طرقا بديله ونملك الارادة التى هى المفتاح لكل شيىء..(٧٠)

وفى نوفمبر ١٩٧٦ يقول السادات ايضا:

«اننى لم أعتد ان أملى رأيا، وهو أن اصدر قرارات تقيد حرية الدراسة والتطبيق.. ان ذلك عمل لا ديموقراطيه فيه ولا يمكن ان اتناقض مع نفسى وانا اعمل على دعم الديموقراطيه.(٧١).



وبعد استعراضنا لرؤية الرئيس السادات لعملية صنع القرار فى ستة استنتاجات رئيسية تتضح السمة المحورية على المستوى التصورى للسادات وهى الميل الى تأكيد دوره فى عمليه صنع القرار مما يتفق مع ماذكرناه فى التحليل الهيكلى لصنع القرار فى المبحث السابق. وبعبارة اخرى لم يتضح خيطا رئيسيا اكثر من تأكيده خاصة حين الاشارة الى القرارات الكبرى ومنها قرارى (انهاء مهمة الخبراء السوفييت، وزيارته للقدس)، على ذاته فى هذه القرارات بأنه هو الذى فكر وهو الذى درس وهو الذى اتخذ القرار وهو الذى حسب نتائجه..الخ. وتلك هى النتيجة الهامه والتى أصبحت هى محور تصوراته، أما ماعداها من استنتاجات لم تعدو سوى سياجا لهذا المحور.

المبحث الرابع

السمات الرئيسية لعملية صنع القرار فى حقبة السادات

خلاصة هذا الفصل يمكن أن نوردها فى هذا المبحث، حيث تتبلور فى أن سلطة القرار سواء فى مجال السياسة الداخلية أو الخارجية تتركز فى السلطة المركزية، وأن المحليات ليس لها دور فعلى فى هذا الصدد خاصة المجال الخارجى. وأن السلطة التنفيذية تلعب الدور الحاسم فى صنع القرار، بل تتركز فى قمة هذه السلطة التنفيذية متمثلة فى شخص رئيس الدولة. أما السلطة التشريعية فان دورها ينحصر فى اضفاء الشرعية على قرارات السلطة التنفيذية. ولا تشكل السلطة القضائية قيدا يذكر على السلطة التنفيذية فى عملية صنع القرار. أما أجهزة الدولة التنفيذية فان دورها يتحدد فى كونها أداة لصانع القرار الرئيسى وهو رئيس الدولة، لتنفيذ قراراته.

وعموما فان أهم ما يميز عملية صنع القرار السياسى فى حقبة السادات ما يلى:

* **على المستوى الداخلى**: التدرج فى تنفيذ القرار والمرحلية والمركزية الشديدة.

* **على المستوى الخارجى**: الفجائية فى الاعلان والتنفيذ، والمركزية الشديدة أيضا.

وفى ضوء هذه الخلاصة وعلى هدى من دراسة أجهزة صنع القرار بين الدور الرسمى والدور الفعلى.. فانه يمكن تصور نظام صنع القرار فى مصر - خاصة الخارجى - على النحو التالى:

* **أجهزة المعلومات**: وتتمثل فى وزارة الخارجية، والمخابرات العامة.

* **أجهزة المشورة**: وتشمل وزارة الخارجية، والمؤسسة العسكرية، مجلس الأمن القومى، ورياسة الجمهورية.

* **أجهزة خاصة بالتأييد الساسى واضفاء الشرعية**: وتتمثل فى مجلس الشعب من خلال لجانه الأساسية (الشئون الخارجية، والعربية، والأمن القومى، واللجنة الدائمة بالمجلس). وأيضا تتمثل فى التنظيم السياسى أو الحزب الحاكم الذى ينحصر دوره أيضا فى اضفاء والتأييد وأداة لتعبئة الجماهير لتأييد قرارات الحاكم.

وهنا لابد من الاشارة الى ما يعتبر جهاز استشارى متمثلا فى مجلس الأمن القومى فانه اجتمع خلال أحد عشر عاما (١٦) اجتماعا منها اجتماع لكل من عام ١٩٧١، ١٩٧٢، ١٩٧٣، وأيضا (٥) اجتماعات لكل من عام ١٩٧٦، ١٩٧٨ بينما عام ١٩٧٧ لم يشهد سوى ثلاث اجتماعات. أما الأعوام (١٩٧٤، ١٩٧٥، ١٩٧٩، ١٩٨٠، ١٩٨١) فانها لم تشهد أى اجتماع ومن ثم فانه خلال نصف مدة حكمه لم يجتمع المجلس بل ظل ثلاث سنوات بدون اجتماع. وهو ما يعكس تدهور وضع الجهاز بالنسبة للدور الواسع الرئيسى السائد فى صنع القرار، علاوة على اعتبار الجهاز مجرد وسيلة للمعلومات أو استشارة محدودة.

ومما يلاحظ أن من أهم العوامل التى تؤدى إلى غياب فاعلية نظام صنع القرار ظاهرة عدم استقرار الهيكل الوزارى وشخصيات الوزارات المعنية بصنع القرار وبصفة خاصة المجال الخارجى، خاصة وأن الهيكل الدائم، من حيث المواقع - لعمليه صنع القرار غير موجود مما يجعله عرضة للتأثير عند تغيير الشخصيات القيادية.

وأخيرا فان سيادة الطابع الرئاسى الفردى هو السمة المحورية لعملية صنع القرار فى حقبة السادات (١٩٧٠ - ١٩٨١).

هوامش الفص الثالث

(١) الجريدة الرسمية، ١٤/ ٨/ ١٩٧٢، صـ ٣٩٦، ٤٠٠.

(٢) د. على الدين هلال وآخرون، تجربة الديموقراطية فى مصر ١٩٧٠ - ١٩٨١، القاهرة، المركز العربى للبحث والنشر، ١٩٨٢، صـ ٩٧: ١٠١.

(٣) دستور مصر الصادر فى (سبتمبر ١٩٧١)، حيث نص فى الفصل الثالث تحت عنوان السلطة التنفيذية، الفرع الثانى ما يتعلق بشأن (مجلس الوزراء عموما).

(٤) المادة ١٥٣ - من الدستور - مرجع سابق.

(٥) المادة ١٥٦ - من الدستور - مرجع سابق.

(٦) المادة ١٥٧ - من الدستور - مرجع سابق.

(٧) تحددت هذه الفترة فى ضوء المعلومات المتاحة لنا بأرشيف جريدة الاهرام، القاهرة، مؤسسة الاهرام. ولا تعتبر هذه الفترة من اختيارنا، حتى لا تترجم على انها انحياز للباحث.

(٨) المادة ١٥٧ من الدستور، وكذلك قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٤٢٠) لعام ١٩٧١ باعادة تنظيم الهيكل الحكومى للدولة، انظر الجريدة الرسمية فى ٢٣/ ٩/ ١٩٧١.

(٩) صدر هذا الدليل عند اعادة تنظيم وزارة الخارجية فى عام ١٩٦٢ - وقد طرأت عدة تعديلات على الهيكل دون اية تعديلات على الاختصاصات الاساسية للوزارة.

(١٠) وزارة الخارجية، تنظيم واختصاصات وزارة الخارجية المصرية - ب. ت، صـ ٩، ١٠.

(١١) اسماعيل فهمى، (وزير خارجية مصر- (٣٠ اكتوبر ١٩٧٣ - ١٧/ ١١/ ١٩٧٧) يفتح ملفاته، الحلقه الثالثه، جريدة اخبار الخليج، الكويت، ٩/ ٧/ ١٩٨٠.

(١٢) هذا التنظيم ظل حتى النصف الاول من السبعينات.

(١٣) هذا الجهاز الرئاسى ظل حتى نهاية الستينات.. وطرأ عليه بعض التعديلات حتى اوائل السبعينات مع ادخال منصب وزير الدولة للشئون الخارجية، والغاء منصب نائب الوزير، والغاء منصب المفتش العام.

(١٤) وزارة الخارجية، الدليل التنظيمى، مرجع سابق، صـ ١٤.

(١٥) رجعنا فى التشكيلات الوزارية الى الجريدة الرسمية فى تلك الفترة (فترة الدراسة ٧٠/ ١٩٨١) الموجودة بالهيئة العامة للكتاب.

(١٦) الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩/ ٣/ ١٩٧١م.

(١٧) هذا هو استنتاجنا لدور هذا المنصب - خاصة وأنه لم يتوافر لدينا اية معلومات عن اسباب ادخال هذا المنصب او دوره او اسباب الربط بادخاله بعض الوقت ثم اختفائه ثم اعادته ثانية.

(١٨) السفير/ محمد التابعى - فى ندوة له تحت عنوان/ صنع القرار فى السياسة الخارجية، جمعية الاقتصاد والتشريع بتاريخ ١٤/ ٣/ ٨١. وانظر ايضا تأكيد السيد اسماعيل فهمى وزير الخارجية المصرى فى بيانه أثناء توليه هذا المنصب أمام لجان الشئون العربية والعلاقات الخارجية والأمن القومى بمجلس الشعب يوم ٥ يناير ١٩٧٦، كتاب الاتحاد الاشتراكى العربى صـ ٥.

(١٩) انظر: د. حامد ربيع، مذكرات فى السياسة الخارجية، مرجع سابق، صـ ٥٢.

(٢٠) انظر كتاب/ د. حمدى الظاهرى - الذى عمل بأروقة رئاسة الجمهورية اكثر من خمس سنوات مساعد لسكرتير الرئيس للمعلومات والاتصالات الخارجية ابتداء من ٢٠/ أبريل ١٩٧٢، خمس سنين سياسة، القاهرة، مطبعة النصر، ١٩٨٢. ص٢١: ٢٣.

(٢١) الدستور الدائم فى ١٩٧١ - الجريدة الرسمية العدد ٣٦/ مكرر أ فى ١٢/ ٦/ ٧١ مادة ١٦٤.

(٢٢) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ بأنشاء المجالس القومية المتخصصه الجريدة الرسميه - العدد (٤٠ - ٧/ ١٠/ ١٩٧١).

(٢٣) المرجع السابق، المادة ١، مادة ٢.

(٢٤) المرجع سابق، مادة ٣

(٢٥) المرجع سابق، مادة ٩.

(٢٦) قرار رئيس جمهورية مصر العربية - رقم ٢٤٠٢ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رياسة الجمهورية، الجريدة الرسمية بعدد ٣٧ مكرر فى ١٩/ ٩/ ٧١ - مادة/ ١.

(٢٧) المرجع السابق - مادة ٢ (أولا).

(٢٨) اعمدنا على أرشيف الاهرام فى حصر هذه الاجتماعات وتواريخها كالتالى (١٩/ ١٢/ ٧١، ٢٦/ ١٢/ ٧٢، ٣٠/ ٩/ ٧٣ ثم/ ٢٨/ ٣/ ١٩٧٦ - ثم ١٥/ ٤/ ١٩٧٦، - ٢٦/ ٦/ ١٩٧٦، ٤/ ٧/ ١٩٧٦، ٢٩/ ٩/ ١٩٧٦، ٣٠/ ٩/ ٧٧ ثم ٥/ نوفمبر ١٩٧٧م.

(٢٩) جاء توقف اجتماعات المجلس خلال عام ١٩٧٤، ١٩٧٥ بعد اقالة مستشار الرئيس للامن القومى (السيد/ حافظ اسماعيل فى اوائل عام ١٩٧٤م - حيث عين سفيرا لمصر فى الاتحاد السوفيتى - ولم يتم تعيين احد بدلا منه على الاطلاق.

(٣٠) عقدت ستة اجتماعات من ديسمبر/ ١٩٧٧ - وحتى أغسطس ١٩٧٨ فى ٢٣/ ١٢/ ١٩٧٧ - ١٦ ينـاير/ ١٩٧٨ - ٢٥/ ٣/ ١٩٧٨ - ٢٦/ ٧/ ١٩٧٨ - ١/ ٨/ ١٩٧٨، أى بواقع اجتماع كل شهر ونصف تقريبا. ولم ينعقد المجلس بعد

ذلك. التاريخ على الاطلاق. وحتى رحيل السادات فى ٦/ اكتوبر/ ١٩٨١.

(٣١) يلاحظ ان المعلومات متوافرة جميعها لدينا فيما يتعلق بالحاضرين لاجتماعات - المجلس فيما عدا اجتماعين هما اجتماع يوم ٢٨/ ٣/ ١٩٧٦، واجتماع ٢٩/ ٩/ ١٩٧٦ مع الاشارة الى حضور جميع اعضاء المجلس دون ذكر المواقع أو الأسماء مما يقودنا إلى هذا التحفظ بذكر هذه الملاحظة.

(٣٢) كان اسم الوزارة (وزارة الحربية) ولكن تغير اسمها بعد اتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية بعد قرار الرئيس السادات بزيارة اسرائيل عام ١٩٧٧.

(٣٣) مادة ١٨٠ - الدستور الدائم - مرجع سابق.

(٣٤) مادة ١٥٠ - الدستور الدائم - مرجع سابق.

(٣٥) مادة ١٤٣ - الدستور الدائم - مرجع سابق.

(٣٦) قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٤٠٣ لسنة ١٩٧١. الجريدة الرسمية العدد ٣٧، ١٩/ ٩/ ١٩٧١.

(٣٧) يمكن الرجوع إلى دراستنا بعنوان: دراسة مقارنة لدور القوات المسلحة بين الرئيس عبد الناصر والرئيس السادات، دراسة غير منشورة.

(٣٨) الدستور المصرى الدائم لعام ١٩٧١، مادة ١٦٤.

(٣٩) قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤٠٢ لسنه ١٩٧١، بشأن تنظيم دراسة الجمهورية الجريدة الرسمية، عدد ٣٧ مكرر ١٩/ ٩/ ١٩٧١ - ص٣، ٤.

(٤٠) يذكر فى هذا الاطار محاولة السادات تجميع اللجنه المركزية فى عام ١٩٧٠، وكان نائبا للرئيس واتخاذ قرار برفض مبادرة روجرز وكان عبد الناصر فى زيارة للاتحاد السوفيتى.

(٤١) أنظر توضيحا لهذه الواقعة (سيد مرعى، أوراق سياسية، الجزء الثالث، القاهرة، المكتب المصرى الحديث، ١٩٧٩، صـ ٦٣٨، ٦٥٦.

(٤٢) سيد مرعى، مرجع سابق، ص ٦٥٨، ٦٧٣.

(٤٣) يذكر فى هذا الشأن اشارة سيد مرعى فى أوراقه السياسية ص ٦٦٨ حيث قال.. عندما أخذ السادات قراره بانهاء مهمة الخبراء السوفيت فى يوليو ١٩٧٢ كان للتنظيم السياسى تحرك ظاهر قوى وفعال بين الجماهير لشرح ملابسات هذا الأجراء وبيان أسبابه ودواعيه - وتحديد نتائجه السياسية والعسكرية الامر الذى قوت على اليسار المتطرف الصيد في الماء العكر فى ذلك الوقت»

(٤٤) د. محمد السيد سليم، مرجع سابق، صـ ٢٨٨.

(٤٥) صلاح نصرحرب العقل والمعرفه، بيروت، دار الوطن العربى، ١٩٧٥، صـ ١٥.

(٤٦) حديث للأهرام مع مدير المخابرات العامة فى ذكرى حرب اكتوبر بعنوان (المخابرات والحرب وأسلوب العمل، طبيعة عمل المخابرات، الأهرام، القاهرة بتاريخ ٤/ ١٠/ ١٩٧٦، صـ ٧.

(٤٧) كمال حسن على، الذي كان يشغل رئيسا لجهاز المخابرات العامة السابق فى الفترة من ١٢/ ٧/ ٧٥ حتى ٥/ ١٠/ ١٩٧٨ فى حواره مع مجلة «روز اليوسف، القاهرة، ١٩/ ٤/ ١٩٨٢، صـ٨: ١٤.

(٤٨) خطاب السادات فى ٢٢/ ٧/ ١٩٧٢، مجموعة خطبه - الجزء الثانى، ص ٣٢٠.

(٤٩) خطاب السادات فى ١٤/ ٥/ ١٩٧٢، مجموعة خطبه - الجزء الثانى، ص ٢٣١.

(٥٠) خطاب السادات فى ١/ ٥/ ١٩٧٧، مجموعة خطبه لعام ١٩٧٧، ص ٤٣٥.

(٥١) خطاب السادات فى ٥/ ٦/ ١٩٧٧، مجموعة خطبه لعام ١٩٧٧ ص ٥٩٦.

(٥٢) حديث للسادات فى ٢٦/ ٦/ ١٩٧٧، مجموعة خطبه لعام ١٩٧٧ ص ٧٦٠.

(٥٣) حوار الرئيس السادات مع جريدة الجمهورية، بتاريخ ٢٥/ ١٠/ ١٩٧٥م. وهناك عبارة - أخرى يقول السادات فيها «وبشهادة الشعب» بأكمله كان غير راضى عن الاتحاد الاشتراكى وعن اسلوب الممارسة من خلاله، والناس شعرت من خلال هذا التنظيم وصنيعته مش قادرين - يمارسوا دورهم فى «اتخاذ» القرار فى البلد..» حديث للسادات، الاهرام فى ١٤/ ٦/ ١٩٧٦.

(٥٤) خطاب السادات فى ١٨/ ١٠/ ١٩٧٥، أهرام ١٩/ ١٠/ ١٩٧٥م.

(٥٥) خطاب السادات فى ٣٠/ ١/ ١٩٧٧، مجموعة خطبه لعام ١٩٧٧، ص ٥٦

(٥٦) لقاء السادات بالنمسا فى ١٣/ ٤/ ١٩٧٦، أهرام ١٤/ ٤/ ١٩٧٦م.

(٥٧) لقاء السادات فى ١/ ٥/ ١٩٧٧، مجموعة خطبه لعام ١٩٧٧ ص ٤٤٢.

(٥٨) حديث للسادات فى ١٤/ ٦/ ١٩٧٤، مجموعة خطبه، جزء ٤ ص ٥٩٢.

(٥٩) خطاب السادات فى ٤ يناير ١٩٧١، ومجموعة خطبه - جزء ١، ص ٧٦.

(٦٠) خطاب السادات فى ١٣ يناير ١٩٧٢، مجموعة خطبه - جزء ٢، ص ٩.

(٦١) خطاب السادات فى ٢/ ٦/ ١٩٧١، مجموعة خطبه - جزء ١، ص ٣٩٧، ٣٩٨.

(٦٢) بيان الرئيس السادات، فى ١٦/ ٩/ ٧١ مجموعة خطبه - جزء ١ ص ٤٤١.

(٦٣) خطاب السادات، ٢٣/ ٧/ ١٩٧٣، مجموعة خطبه - جزء ٣، ص ٣٦٤.

(٦٤) حديث للسادات فى ٢٩/ ٣/ ١٩٧٦، الاهرام فى ٣٠/ ٣/ ١٩٧٦.

(٦٥) خطاب السادات فى ٢٨/ ٩/ ١٩٧٧، الاهرام فى ٢٩/ ٩/ ١٩٧٧.

(٦٦) خطاب السادات فى ١١/ ١١/ ١٩٧٦، الاهرام فى ١٢/ ١١/ ١٩٧٦.

(٦٧) خطاب السادات فى ٢٣/ ٧/ ١٩٧١، مجموعة خطبه، جزء/ ١، صـ ٤١٠.

(٦٨) المرجع السابق، ص ٤٠١.

(٦٩) حديث السادات فى ٣/ ٤/ ١٩٧٤، مجموعة خطبه جزء ٤ ص ١٦٣ وكرر ذلك كثيرا خلال ١٩٧٤

(٧٠) حديث السادات فى ١٩/ ٣/ ١٩٧٥، مجموعة خطبه، جزء ٥ ص ١٤٢، ١٤٣.

(٧١) حديث السادات لجريدة الجمهورية، المنشور على صفحاتها بتاريخ ١٩/ ١١/ ١٩٧٦.

الفصل الرابع
عملية صنع القرار السياسى
خلال حكم الرئيس حسنى مبارك

بداية، يجب الاشارة إلى أن فترة حكم الرئيس مبارك قيد التجربة، نظرا لأنها مستمرة حتى الآن ومنذ توليه الحكم فى اكتوبر ١٩٨١ عقب اغتيال الرئيس أنور السادات. ومن ثم فان محاولة دراسة هذه الفترة تأتى فى اطار الحكم على ماتم حتى الآن، وما أعلن عنه، وما أمكن التعرف عليه عن قرب من مصادر المعلومات. وطالما أن هذه التجربة قائمة، فان امكانيات توقع شيىء ما تظل قائمة وهذا ما يمكن أن يؤخذ فى الاعتبار عند اجراء دراسات علمية أخرى بعد انتهاء هذه الحقبة. كما أنه من الأهمية الوقوف على الظروف التى تولى فيها الرئيس مبارك حكم البلاد، والتى شكلت فى مجملها - من وجهة نظرنا - المحددات الموضوعية لعملية صنع القرار منذ بداية تولى الرئيس مبارك الحكم وحتى الآن (١١) عاما،. فقد تولى الرئيس مبارك الحكم عقب اغتيال الرئيس السادات فى السادس من اكتوبر ١٩٨١. وكان قد حدث فى الشهر السابق على اغتياله وهو سبتمبر ١٩٨١، حملة اعتقالات واسعه تحت مسمى (قرارات التحفظ على بعض الشخصيات السياسية والصحفية وأساتذة الجامعات)، وذلك تحت حجة رأب الصدع الذى أصاب الوحدة الوطنية من جراء ممارسة هؤلاء. ومن ثم فانه قد تولد عن ذلك الانفصال بين القوى المعارضة وبين السلطة السياسية الحاكمة وأصبحت الأخيرة تحكم بمعزل عن وجهات النظر المتعارضة معها.

وبعد مجيء الرئيس مبارك للحكم، كان عليه اذن أن يعيد بناء جدار

الثقة بين السلطة والقوى السياسية المختلفة، ولذا استوجب الأمر ضرورة توسيع قنوات المشاركة وحرية الرأى والتعبير، والاتصال المستمر بين السلطة الحاكمة خاصة الرئيس مبارك نفسه وبين القوى المختلفة المتواجدة فى ساحة الممارسة السياسية، بما يعنى فى النهاية مزيدا من المشاركة فى عملية صنع القرار السياسى.

وقد جاء هذا كله فى اطار تولى رئيس جديد حكم البلاد، بما يعنى ضرورة وجود مفاهيم جديدة، وأساليب جديدة، وسياسات جديدة، وقد يكون هذا واردا فى الظروف العادية حيث يحل رئيس محل رئيس جديد بالاساليب الديمقراطية العادية، لكن فى الظروف الطارئة حيث يتولى رئيس جديد فى أعقاب اغتيال الرئيس السابق ولأسباب سياسية واضحة، وظروف داخلية سبقت الاغتيال، فان مهام الرئيس الجديد، والأعباء الملقاة على عاتقة تصبح ضخمة، ولا تعطى له فرصة الترتيب الطبيعى للأمور. حيث أن الرئيس مبارك وجد نفسه يتعامل مع مجموعة من الضغوط تلح عليه بهدف احداث تغيير شامل، ومن ثم فقد كانت لعملية صنع القرار نصيب كبير فى هذا التغيير فى السياسة العامة، والتى انسحبت بدورها الى طبيعة عملية صنع القرار ذاتها، وهى التى تعنى أيضا المزيد من المشاركة فيها.

وحتى يمكن استخلاص السمات الرئيسية لعملية صنع القرار فى عهد الرئيس مبارك، فانه من الأهمية وفى ضوء التناول السابق لفترتى عبد الناصر والسادات، تناول البيئة النفسية للرئيس مبارك، ثم تحليل عدد من القرارت الهامة التى صدرت فى عهده والتى تشير إلى درجة التغيير التى حدثت .

المبحث الأول

البيئة النفسية للرئيس مبارك

ويقصد بالبيئة النفسية هنا بأنها مجموعة التصورات أو الرؤى للرئيس مبارك تجاه عملية صنع القرار أى ادراكه لها[1]. بعبارة أخرى فانها تعنى الاجابة على السؤال التالى: كيف يرى الرئيس مبارك هذه العملية؟

وللكشف عن رؤيته ازاء عملية صنع القرار فان هذا يستلزم تحليل للخطاب السياسى باعتباره الوثيقة الوحيدة والمتاحة[2]. وفى قراءة تحليلية لخطبه منذ تولى الرئيس مبارك الحكم وحتى الآن، اتضح أن هناك ثلاثة متغيرات أساسية يتوقف عليهم أسلوبه فى صنع القرار. وتتحدد هذه المتغيرات فيما يلى:

(١) قناعة الرئيس مبارك بالأسلوب الديموقراطى فى الحكم. وقد أعلن ذلك أكثر من مرة ، بل لم يمر خطابه الا وأكد ذلك وبعبارات مختلفة. ومن زاوية علاقة الأسلوب الديموقراطى بصنع القرار يقول: «لقد كنت وسأظل دائما فى طليعة المتحمسين للديموقراطية. فالأسلوب الديموقراطى هو الذى يضمن التوصل الى القرار السليم فى كل المواقف».[3] ويقول أيضا: «أن التطور الديموقراطى قام على مبدأ المشاركة، مشاركة المواطن فى التفكير، فى القرار وفى اصدار القرار وفى تنفيذه ومتابعة نتائجه وأثره. انتهت تماما مرحلة القرارات الفوقية التى يشعر المواطن بأنها مفروضة عليه وأنها تعبر عن وصاية على كافة شئونه»[4]. ويؤكد ذلك أيضا بقوله: «ديموقراطية حياتنا تتيح لنا أن نفكر ونحاول ونختار أحسن السبل وأسلمها لكى يتحقق العدل الاجتماعى».[5]

(٢) الميل الى الاستقرار كأساس للتنمية فى المجتمع وتقدمه: وهنا يقول الرئيس مبارك: «أناشد الاستقرار، وعندما أجد أن هناك داعيا للتغيير وأدرسه جيدا وأستقر عليه، لابد أن أغير، لأن هذا التغيير يكون للمصلحة العامة».(٦)

وفى ضوء ذلك يتضح أن الاستقرار أساسى لاصدار القرارات التى تعبر عن ضرورة وبشكل متمهل. حتى أن تأكيده على الاستقرار فى خطبه العديدة وصل الى أن أصبح أحد شعارات ثلاث للحزب الحاكم (ديمقراطية - استقرار - تنمية).

(٣) تأثير الخبرات العسكرية على نظرته لصنع القرار: حيث أن هناك تأثير للنشأة العسكرية والخدمة فى سلاح الطيران بالقوات المسلحة. وهنا يقول الرئيس مبارك: «تعودت دائما عند اصدار القرار فى قضية حساسة أن أستمع أولا الى مختلف الآراء وهذا ما يسمى فى الجيش بتقدير موقف فمثلا اذا قررت استخدام قوة جوية فلابد من سماع كافة القيادات - كل في تخصصه - لضمان نجاح العملية. ونفس هذا الأسلوب باختلاف القرارات طبعا - هو ما أطبقه فى عملى الحالى. يجب الاستماع الى آراء المختصين قبل أن أصدر القرار. فالخدمة فى الجيش والطيران علمتنى أسلوب اتخاذ القرار الذى أتبعه حتى الآن وهو أسلوب عدم اتخاذ أى قرار إلا بعد معرفة كافة المعلومات المسبقة لاصدار القرار والتوقعات التى تعقبه. عندما تكون كافة الخيوط أمامك فان القرار الذى ستصدره يأتى عادة مدروسا وناجحا».(٧)

ومن ثم يتضح أن النشأة العسكرية وطبيعة عمله كطيار تفرض عليه الحذر والدراسة من كافة الجوانب للموضوع.

وفى ضوء هذه المتغيرات الثلاث فان أسلوب صناعة القرار عند الرئيس مبارك قد نتج عنهم وذلك على مستوى التصور، وقد تأكد ذلك فى خطبه وأحاديثه. ويمكن تبيان السمات الأساسية لأسلوبه من واقع رؤيته الذاتية طبقا لما يلى:

(١) **الميل الى المناقشة الواسعة للقرار قبل اتخاذه**، وقد اتسمت خطبه بالتركيز على هذا المعنى، وان كان فى العام الأخير لم يشر الى ذلك بوضوح. ففى عام ١٩٨١ يشير في حديث لصحيفة أمريكية قائلا: «أعتزم بالنسبة لأى مشكلة أن أناقشها مع الحزب ثم مع جميع الأحزاب على نطاق أوسع للتوصل الي حلول معقولة، على نحو أفضل وأجتمع مع الخبراء فى كل الفروع وأستعين بالمستشارين».(٨)

وقد تكرر هذا المعنى في خطب أخرى وان كانت بصفة عامة قليلة.

(٢) **الميل للاستعانة بالخبراء والمستشارين**، فردا على سؤال «ماهو أسلوبك فى اتخاذ القرار؟ ». قال الرئيس مبارك: «استشارة أهل الخبرة، ألجأ الى من أعرف وأتحقق أنهم ممتازون فى تخصصهم، وفى الموضوع الواحد فاننى أستشير أكثر من صاحب خبرة، وهكذا أكوّن رأيى بعد استشارة من هم فى المواقع التنفيذية أيضا، لأنهم هم الذين سينفذون القرار».(٩)

ويقول أيضا في عام ١٩٨٣: «ان قضايا المجتمع المعاصر أصبحت من التعقيد والتشعب بحيث يتعين أن يتصدى لها المجتمع كله، بعلمائه وخبراته والمتخصصين في شتى الفروع من أبنائه، ومن هنا كان حرصى على استشارة المؤسسات والخبراء قبل اصدار القرار، لأن القيادة فى عصرنا لم تعد وحيا يوحى أو إلهاما، بل مسئولية وطنية ورسالة لها

ضوابطها وأحكامها».[١٠]

وفى ١٩٨٦ يؤكد هذا أيضا بقوله: «ليس عندي ما يسمى بالمستشارين المعينين فى هذا المنصب وانما أستشير أهل الخبرة فى كل مجال. فمثلا اذا واجهتنا مشكلة اقتصادية فانني أبحث عن الخبراء فى هذا المجال وأطرح المشكلة أمامهم وأستمع الى أفكارهم، ثم أنقلها الى الوزير المختص لدراستها والانتهاء فيها برأى أو بقرار».[١١]

ومن ثم يتضح أن الرئيس مبارك يميل الى الاستعانة بالخبراء والمستشارين نظرا لأن هذا يتفق وطبيعته من جانب، ولتعقد ظروف ومشاكل المجتمع من جانب آخر، ثم لضمان نجاح القرار من جانب ثالث.

(٣) ***الميل الى التأنى والهدوء فى اتخاذ القرارات***، وهذه سمة محورية لعملية صنع القرار عند الرئيس مبارك، حيث التأنى الشديد يصل الى مرحلة البطء. وقد أكد ذلك في أحاديث كثيرة منها: «تعودت الهدوء فى اتخاذ قراراتى حتى تأتى بشكل مدروس ودقيق، فان أخطر ما تواجهه أى قيادة سياسية هى أن تخرج علي الناس بين فترة وأخرى بقرارات غير مدروسة..»[١٢] ويقول: « أنا أبحث كل شىء وأسأل بطريق مباشر وغير مباشر عن أشياء كثيرة جدا، وعندما أستقر على شىء أتخذ قرارى. لأنى لا أحب أن أتخذ القرار من حركة أبدا الا اذا كانت هناك دواع قوية لهذا القرار. الأصل عندي أن كل قرار أتخذه لابد وأن أتروى فى دراسته، لأننى لا أحب أن أتخذ قرارا ثم بعده بشهرين أغير وأصدر قرارا آخر مخالفا للقرار السابق»[١٣]. ويقول أيضا: «لازم تفهموا أن فلسفة اتخاذ القرار عندنا لا آخذ قرار عشوائى اطلاقا، ولذلك لا أحب أن أمشى وراء القرارات الانفعالية وأغير كل يوم.. لازم التغيير يكون له فلسفة».[١٤]

وردا على سؤال بميله للتأنى قبل اصدار القرار رغم تعارض ذلك مع سرعة القرار فى الطيران؟ يقول: «بالنسبة لرئيس الجمهورية فان الأمر يختلف، فهو عندما يصدر قراراً عليه أن يتأنى كثيرا قبل اصداره. فالتأنى والتمهل قبل اصدار القرار حتى يأتى مدروسا وناجحا أفضل مليون مرة من اصدار عشرات القرارات غير المدروسة ثم الرجوع فيها بعد أن يتضح فشلها. اننى كنت ومازلت أومن بأن القرار المناسب يجب اصداره فى الوقت المناسب، ولن أتخلى عن هذا الاقتناع مطلقا. فالمواطن ليس حقل تجارب حتى تجرى عليه تجاربنا من خلال كل ما يخطر على البال من قرارات تصدرها اليوم ونلغيها غدا. اننى أتمنى أن أصدر قرارا كل يوم بشرط أن يكون مدروسا وناجحا ويحقق راحة وخدمة المواطنين».(١٥)

وهكذا فان الرئيس مبارك يرى الهدوء والتروى في اتخاذ القرار، لأنه لا يميل الي العشوائية، ويميل الي الدراسة المتأنية، وأن هذا يعود الى أن نظرته للمواطن باعتباره ليس حقل تجارب، ومن ثم لابد أن يأتى القرار متفقا ومصالح وراحة المواطنين حتى يمكن ضمان نجاحه. وهو أيضا يميل الي عدم التغيير فى القرارات، بل فى اطار ميله الى الاستقرار يميل الى اتخاذ قرار واحد غير قابل للتغيير كل فترة، ومن هنا يجب التأنى والهدوء فى اتخاذ القرارات.

(٤) **الميل لعدم تغيير القرارات بعد اتخاذها:** لوحظ أن الرئيس مبارك يميل الى التمهل فى اصدار القرار من خلال تأكيداته، ومن ثم فانه يربط ذلك بعدم الميل الى تغيير أو الغاء القرارات التى تم اتخاذها. ويؤكد ذلك بقوله: «الأصل عندى أن كل قرار أتخذه لابد وأن أتروى في دراسته، لأننى لا أحب أن أتخذ قرارا ثم بعده بشهرين أغيره وأصدر قرارا آخر مخالفا للقرار السابق»(١٦). ويقول أيضا:

«كان يتعين عليّ دراسة الموقف بالكامل من حولي قبل اتخاذ قرار لأني لا أحب الغاء قرارا اتخذته»[١٧]

ومن آخر تصريحاته تعليقا على عدم صرف منحة المدارس قال:

«كيف يمكن أن أعطى منحة ولدى عجز في الميزانية سبعة آلاف مليون جنيه، بالأضافة الى أن نزول (٥٠٠) مليون جنيه في السوق في أسبوع واحد سيؤدى الى ارتفاع الأسعار. وقد شرحت هذا الموقف للمواطنين المصريين.. لأنني عندما أتخذ قرارا أكون قد درسته من مختلف جوانبه ولا يمكن الرجوع فيه».[١٨]

وهذا يوضح مدى تشدد الرئيس مبارك علي عدم الميل لتغيير أي قرار اتخذه.

(٥) **التأكيد علي دور الذات في صنع القرار:** لوحظ أن الرئيس مبارك يميل الى تأكيد دوره كشخص في صناعة القرار، وذلك من خلال تبيان مدى تكراره لذلك خلال خطبه. ومن ذلك الذى أشار اليه مما يعكس دوره الذاتي قوله: «أنا أبحث كل شيء، وأسأل بطريق مباشر...، وعندما أستقر على شيء أتخذ قراري.. فالأصل عندي أن كل قرار أتخذه.. لأنني لا أحب أن أتخذ قرارا..»[١٩]

ويقول أيضا: «أنا من الشعب، وأعرف كل أصل للمشكلة بالأسلوب الذى أراه...».[٢٠]

أى يتضح أن التأكيد على الفرد أى (الأنا)، وليس الجمع أى (النحن)، وهذا لا يلغى وجود النحن، نهائيا بل كانت هناك اشارات أيضا لذلك.

المبحث الثانى

تحليل لبعض قرارات الرئيس مبارك

تعددت القرارات السياسية التى أصدرها الرئيس حسنى مبارك منذ توليه الحكم وحتى الآن. ومن بين القرارات التى أصدرها وكان لها صدى ملموس، وعكست عمق التوجهات الرئيسية للرئيس مبارك، قرار عودة العلاقات الدبلوماسية على مستوى السفراء مع الاتحاد السوفيتى فى يوليو ١٩٨٤، والقرار المصرى بالتدخل لانقاذ السفينة الايطالية المختطفة (أكيلى لاورو). وقرار التدخل العسكرى لانقاذ الطائرة المصرية المختطفة في مالطة، والقرار المصرى ازاء عملية اختطاف الولايات المتحدة للطائرة المصرية المتجهة لتونس وكانت تحمل عدداً من الفدائيين الفلسطينين، وقرار الرئيس مبارك ببدء عودة العلاقات المصرية مع الدول العربية، وقرار مصر بالدخول فى مجلس التعاون العربى عام ١٩٨٩، وقرار ارسال القوات المصرية للخليج للمشاركة فى تحرير الكويت عام ١٩٩٠، ثم قرار انهاء مهمة هذه القوات واعادتها فجأة لمصر عام ١٩٩١، ثم قرار ارسال القوات المصرية لسرايفو بيوغسلافيا للمشاركة فى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة عام ١٩٩٢، وغير هذه القرارات الكثير.

ويمكن اذن أن نتناول عدد من هذه القرارات، وتحليلها، وتقييمها، وذلك على النحو التالى:

أولا: قرار اعادة العلاقات على مستوى السفراء بين مصر «والاتحاد السوفيتى» :

مع تولى الرئيس مبارك حكم البلاد في اكتوبر ١٩٨١، برزت أولى التحديات أمامه في مجال السياسة الخارجية، والتى تبلورت فى ضرورة اعادة

التوازن في علاقات مصر بالقوتين الأعظم، وهما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وظهر أمام الرئيس مبارك آنذاك عدد من الخيارات ازاء هذا الأمر.

فالمسألة تنحصر في أن العلاقات المصرية بأحدى القوتين الأعظم وهى الاتحاد السوفيتى) قد وصلت إلي حد القطيعة الكاملة» فى عهد الرئيس السادات ووصلت إلي الذروة فى أواخر أيامه. فالعلاقات بين الطرفين مرت منذ تولى الرئيس السادات الحكم في اكتوبر ١٩٧٠ بعدد من المراحل(٢١):

الأولى: مرحلة الانسجام النسبى في الفترة من اكتوبر ١٩٧٠ حتى يوليو ١٩٧٢. حيث اتسمت هذه المرحلة باستمرار انسجام العلاقات بين مصر والسوفيت إثر وفاة عبد الناصر امتداداً السياستهم معه. وإن كانت قد تعرضت لبعض الشكوك حين التخلص من المجموعة المسماة «بمجموعة على صبري» في أحداث ١٥ مايو ١٩٧١. وللحد من هذه الشكوك ومحاولة تأكيد الانسجام النسبى بين الطرفين كانت معاهدة الصداقة التى وقعت بين الطرفين فى ٢٧ مايو ١٩٧١ وسارت الأمور على هذا النحو حتى قرار السادات بانهاء مهمة الخبراء السوفيت.

الثانية: مرحلة التوتر فى العلاقات من يوليو ١٩٧٢ حتى ديسمبر ١٩٧٢ - وهى المرحلة التى بدأت بقرار السادات بانهاء مهمة الخبراء السوفييت من جانب مصر وحدها دون تنسيق مسبق مع السوفييت مما اعتقدوا معه أن هذا القرار يمثل اساءة لهم خاصة الناحية الدعائية التى صاحبت القرار من جانب الرئيس السادات نفسه.

الثالثه: مرحلة الانفراج فى العلاقات من ديسمبر ١٩٧٢ حتى يناير ١٩٧٤.. وهذه المرحلة بدأت بمبادرة من السادات برغبته فى تحسين علاقته مع السوفييت فانتهز فرصة حلول موعد أنتهاء اتفاقية التسهيلات البحرية

للأسطول السوفيتى في البحر المتوسط فى ديسمبر ١٩٧٢.. فبادر بتجديد الأتفاقية التى اعتبرها السوفييت بادرة طيبة وتعددت اللقاءات بين المسئولين المصريين والسوفييت بعضها سرى وأخرى علنية حتى وقعت حرب اكتوبر ١٩٧٣ وكان للسوفييت موقف المساعدة للطرف العربى مكنه من الصمود، ثم انتهت هذه المرحلة الانفراجية ببدء الاتصالات الأمريكية واتفاقيات فصل القوات.

الرابعة: مرحلة تأزيم العلاقات وهى التى بدأت بمحاولات السادات تجنيب الطرف السوفيتى من محاولات حل الصراع العربى الاسرائيلى. و وصلت هذه المرحلة إلى ذروتها بانهاء العمل بمعاهدة الصداقة المصرية السوفيتيه من جانب مصر فقط في مارس ١٩٧٦، ثم سحب السفير المصرى من موسكو، ثم طلب مصر تخفيض العاملين بالسفارة السوفيتيه فى القاهرة وطرد السفير السوفيتى ومعه عدد من العاملين بالسفارة، مع قطع العلاقات مع عدد كبير من دول أوربا الشرقيه الموالية للاتحاد السوفيتى.

واستمر هذا التأزيم، باستمرار الحملات الاعلامية الهجومية المتبادلة بين الطرفين.. حتى اكتوبر ١٩٨١ حيث أغتيل الرئيس السادات.

هذه المراحل الأربعة لتطور العلاقات بين مصر والسوفييت فى فترة الحكم السابقة على الرئيس مبارك تشكلت من مجموعها بيئه موضوعية أمام الرئيس مبارك مع بداية توليه الحكم. ويمكن القول بأنه قد طرحت عدة خيارات أما أمامه منها:

(أ) استمرار الوضع على ما هو عليه من تأزيم للعلاقات مع السوفييت وصلت الى حد القطعية الكاملة. واستمرار العلاقات مع الطرف الأمريكى بنفس الدرجة التى كانت قائمة حتى أخريات فترة السادات.

(ب) التفكير في ضرورة اعادة العلاقات مع الاتحاد السوفيتى كمحاولة لاعادة التوازن مع القوتين الأكبر دون أن تكون هذه العودة على حساب العلاقة الخاصة مع الطرف الأمريكى.

(جـ) أن يتم استبدال العلاقات الخاصة مع الولايات المتحدة بعلاقات خاصة مع السوفيت. أى اعادة العلاقات مع الاتحاد السوفيتى على حساب العلاقة القائمة مع الولايات المتحدة.

وفى ضوء ادراك للرئيس مبارك للمصلحة العليا لمصر، كان الاختيار للبديل الثانى وهو اعادة العلاقات مع السوفييت بهدف اعادة التوازن للسياسة المصرية في علاقتها مع القوتين العظميتين، مع محاولة الاحتفاظ بالعلاقة الخاصة مع الطرف الأمريكى.

وهنا يبرز تساؤل هام على نخبة القرار آنذاك وهو:

كيف يمكن اعادة العلاقات على مستوى السفراء، مع الاتحاد السوفييتى؟

والاجابة على هذا السؤال، تقودنا إلي تبيان كيفية اخراج هذا القرار والاعداد له.

الاعداد واخراج القرار:

حيث بدأ السعى نحو تنفيذ هذا القرار، كان لابد من احتساب رد الفعل الأمريكى تجاه ذلك. ومن ثم فقد أخرج هذا القرار إلي البيئة الموضوعية داخليا وخارجيا (اقليميا ودوليا) بنوع من التدرج بحيث يكون حساب المخاطر التى تواجه هذا القرار بسيطه وقابلة للاحتواء والتعامل معها دون اضرار للمصلحة العليا للبلاد، ولذلك فقد صاحبت القرار وسبقتة عدة اجراءات هى:

(أ) فقد توقفت الحملات الاعلامية من جانب مصر تجاه الاتحاد السوفييتى، كان على أثرها توقف الحملات الاعلامية من جانب الاتحاد السوفيتى مما أوجد مناخا يسوده الهدوء والاستقراء لبدء صفحة جديدة من العلاقات.

(ب) صدور قرار مصرى بضرورة الاستعانة بعدد من الخبراء السوفييت لتشغيل مصانع الألمونيوم في نجع حمادى والتى توقفت نتيجة سحب الخبراء السوفييت من قبل. وكان لهذا القرار دوى هائل في الأوساط الغربية واعتبروه بداية اعادة الجسور المقطوعة بين مصر والسوفييت إلى درجة أن واجهت الصحافة الأمريكية الرئيس مبارك بهذا الموضوع بنادى الصحافة الأمريكى أثناء زيارته للولايات المتحدة فى أعقاب هذا القرار وأشار اليهم في رده بأن الموضوع هو استعانة مؤقتة لتشغيل ما هو معطل فقط ولا يحتمل الأكثر من ذلك ودعاهم إلى عدم الاهتمام اكثر من الازم بهذا الأمر.

(جـ) تبادل الزيارات بين المسئولين في مناسبات مختلفة كزيارة السيد/ ممدوح سالم (مساعد رئيس الجمهورية) لأداء واجب العزاء فى وفاة الزعيم السوفيتى ليونيد بريجنيف وغيرها من المناسبات، وكذلك تبادل زيارات بعض المسئولين التنفيذيين، وتبادل البرقيات فى المناسبات القومية من جانب الطرفين.

(ء) اتفاق تم توقيعه بين مصر والسوفييت بمقتضاه يتم رفع نسبة حجم التجارة بالزيادة إلي ٢٥٪ بين الطرفين.

(هـ) مبادرة الصحافة المصرية بالقيام بتهيئة المناخ علي المستوى الداخلى لاعادة هذه العلاقات.

وفى هدوء شديد طالعتنا الصحف ووكالات الأنباء بأخبار حول عودة

العلاقات الدبلوماسية بين مصر والاتحاد السوفييتي على مستوى السفراء - وصدر بالفعل البيان المشترك عن عودة السفراء في السابع من يوليو ١٩٨٤. والمعروف أن العلاقات الدبلوماسية لم تقطع بين الدولتين، ولكن مستوى التمثيل كان منخفضا إلى مرتبة القائم بالأعمال نتاجا لتأزم العلاقات بينهما.،

وعلى هذا يمكن اعتبار الفترة من بداية تولى الرئيس مبارك في اكتوبر ١٩٨١، وحتى ٧/ يوليو ١٩٨٤ (تاريخ أعلان عودة السفراء)، هي فترة انتقالية واجبة، استطاع فيها صانع القرار المصرى أن يتمكن من اعداد المسرح لاستقبال القرار. ورغم أنه كان مطلبا لكل القوى السياسية في مصر منذ بداية تولى الرئيس مبارك، إلا أن اختيار الوقت الملائم كان هو التحدى أمام صانع القرار. ومع ذلك فان توقيت القرار كان متأخرا بعض الشيىء.. فليس من المستحسن تأخير مثل هذه القرارات رغم المشاكل التى تصادفها والمتوقعة، فعامل الوقت يمكن أن يكون عاملا ايجابيا وعاملا سلبيا. والتبكير فى هذا القرار كان يمكن أن يمثل عاملا ايجابيا اكثر، على الرغم من أن التأخير لايعد عاملا سلبيا كبيرا، ولكن درجة الايجابية كانت أقل عموما.

وفى ضوء ما سبق ومن واقع متابعة هذا القرار طبقا لما تم نشره يتضح ما يلى:

(أ) أن التفكير فى تنفيذ هذا القرار بدأ مع حكم الرئيس مبارك وخاصة بعد توليه بعدة أشهر وذلك ببدء الاستعانة المصرية بالخبراء السوفييت لاعادة تشغيل بعض مصانع الالمونيوم فى نجع حمادي فى أوائل ١٩٨٢، وانتهى باعلان قرار بدء عودة السفراء وتبادلهم بين البلدين فى ٧ يوليو ١٩٨٤. أى استمر ما يقرب من عامين ونصف تقريبا.

(ب) تم اعداد المسرح السياسى داخليا وخارجيا لهذا القرار، وذلك بوقف

الحملات العدائية الاعلامية من جانب تجاه الاتحاد السوفيتى، وتوقفت على أثرها الحملات المقابلة من جانب الاتحاد السوفيتى تجاه مصر مما خلق مناخا مواتياً لعلاقات جديدة بين البلدين، ثم بودلت الزيارات بين المسئولين من البلدين بدأت بزيارة السيد/ ممدوح سالم (مساعد رئيس الجمهورية) لأداء واجب العزاء فى وفاة بريجنيف وغيرها من المناسبات. وأيضا من جانب الاتحاد السوفيتى، كما بودلت البرقيات فى المناسبات القومية من جانب الطرفين، ثم أعقب ذلك توقيع اتفاق بين البلدين لرفع نسبة حجم التجارة الى ٢٥٪، ثم كان للصحافة المصرية دور فى تهيئة المناخ الداخلى لاعادة هذه العلاقات وذلك بنشر الأخبار بشكل تدريجى. أى أن صانع القرار المصرى تمكن من اعداد المسرح لاستقبال القرار.

(جـ) القرار كان مطلبا من كافة القوى السياسية منذ تولى الرئيس مبارك لاعادة التوازن للسياسة المصرية، الا أن التحدى الذى واجه صانع القرار هو اختيار الوقت الملائم. وقد لوحظ أنه كان من الممكن التبكير باعادة العلاقات على مستوى السفراء مما يتفق مع المصلحة القومية لمصر ولم يكن هناك ما يستدعى التأخير الى هذا الحد لأن هذا قلل من درجة الايجابية بعض الشىء.

(د) اتسمت عملية صنع القرار بالمركزية وذلك بعد قناعة الرئيس مبارك، وكان لوزارة الخارجية دور كبير فى تهيئة الظروف لتنفيذ القرار والمشاركة فى اعداده، وقد لعب عدد من الشخصيات فى وزارة الخارجية دورا فى هذا.

تقييم القرار:

يمكن أن نوجز تقييم القرار باعادة العلاقات الدبلوماسية على مستوى السفراء بين مصر والاتحاد السوفيتى، على النحو التالى:

(أ) أن هذا القرار ترك ظلالا مليئة بالشك فى أفق العلاقات المصرية الأمريكية، وخاصة من جانب الطرف الأمريكى. فعلى الرغم من التأكيد الرسمى من جانب مصر على أهمية العلاقات المصرية الأمريكية، واعتبار الولايات المتحدة الامريكية ذات طبيعة خاصة في علاقات مصر الخارجية، إلا أن الطرف الأمريكى أصبح غير مقتنع بهذا المسلك المصرى، وان لم يكن قد ترجم ذلك بشكل ظاهر. وعلى الرغم من ذلك فقد مارس الطرف الأمريكى عددا من الضغوط لاحراج النظام المصرى من بينها خطف الطائرة المصرية فى اكتوبر ١٩٨٥، وتخفيض المعونة الأمريكية...الخ.

(ب) تجاوب مصرى مع فكرة عقد المؤتمر الدولى لحل القضية الفلسطينية، تحضره القوتان العظميان على وجه الخصوص وهما: (الاتحاد السوفيتى، والولايات المتحدة) وهذا يتيح الفرصة ثانية لوجود الاتحاد السوفيتى في مراحل تسوية الصراع العربى الاسرائيلى، بحيث لا يقتصر الأمر على انفراد الولايات المتحدة الأمريكية بالمشاركة في حل الصراع. وكان لهذا أثره الايجابى على اقتراب الطرف الفلسطينى والأردنى من مصر.

(جـ) اسهم هذا القرار فى حل المشكلات بين الطرفين المصرى والسوفيتى، ومن بينها اعادة جدولة الديون المصرية بشكل عام، والعسكرية منها بصفة خاصة، وزيادة حجم التجارة بينهما بما فيه مصلحة الطرفين.

وقد قطع الطرفان شوطا كبيرا فى هذا الطريق الى أن انتهى تماما بالاتفاق على اعادة الجدولة للديون، وتدعيم العلاقات التى وصلت الى مرحلة البدء فى التنسيق.

(د) عودة مصر إلى حجمها الطبيعى فى ريادة حركة عدم الانحياز التى

افتقدت مصر طوال فترة السبيعنات بفقدان مصر توازنها فى العلاقات مع العملاقين والانحياز إلى طرف واحد فقط هو الولايات المتحدة الذى كان له من التأثير السلبي على الوجود المصرى فى داخل الحركة، بل على الحركة ذاتها وفعاليتها. ويذكر هنا أن عودة العلاقات مع السوفييت واكبته حركه مصرية منسقة مع كل من الهند ويوغسلافيا لاعطاء دفعة جديدة للحركة ودعم سياساتها فى مواجهة الأوضاع العالمية القائمة والمتردية.

(هـ) تأييد كل القوى السياسية المعارضة فى داخل مصر لهذه الخطوة من جانب الرئيس مبارك. ويعد هذا مكسبا لهذا القرار، وصانعه. وكتن النقد الوحيد الموجه لهذه الخطوة هو تأخير إتمامها فقط.

(و) اختيار مبدأ الاعتماد على الذات في مواجهة التبعية ولكسر حلقة الضغوط التى تتعرض لها مصر من الغرب باستمرار. وتلاقى هذه الخطوة تأييدا واسعا من كافة القوى السياسية خاصة المعارضة.

(ز) أما التحدى الذى يواجه القيادة السياسية فى هذه المرحلة يكمن فى كيفية تحقيق التوازن في علاقة مصر بالقوتين الأكبر علي درجة متوازية بما يتفق مع مصلحة مصر القومية؟ ويتفق ومكانة مصر على المستوى الاقليمى.

وكلما تعمقت اختيارات مصر على هذا الطريق التوازنى - كلما أثبت الواقع العملى مدى نجاح هذا القرار.

وفى اطار ما سبق، وفى اطار المعلومات المتاحة.. فان عملية صنع القرار بشأن اعادة العلاقات بين مصر والاتحاد السوفيتى قد اتسمت بالمركزية، وكان لوزارة الخارجية دور كبير فى تهيئة الظروف لتنفيذ القرار والمشاركة فى اعداده.

ويعد هذا القرار أقرب إلى النجاح بدرجة كبيرة.

ثانيا: قرار : بدء تطبيع العلاقات واعادتها مع الدول العربية:

من المعضلات التى واجهت الرئيس مبارك عند توليه الحكم هى وضعية مصر بالنسبة للوطن العربى. فقد تولى الحكم والعلاقات الدبلوماسية مع جميع الدول العربية مقطوعة باستثناء دولة عربية واحدة هى سلطنة عمان. وذلك إثر توقيع مصر لاتفاقيتى كامب ديفيد فى ١٩٧٨.

وقد كان هذا الموضوع من الأهمية إلي حد أصبح في أولوية صانع القرار المصرى. ولكن المشكلة أصبحت في كيفية اعادة العلاقات المصرية العربية فى ظل الارتباطات والظروف؟

فقد رحل السادات ولم يكن الانسحاب الاسرائيلى من سيناء قد تم كله. حيث كان محددا له ٢٦/ أبريل ١٩٨٢. ومن ثم فان مجرد الاعلان من جانب مصر عن أى الغاء لأية ارتباط قد يعوق استكمال الانسحاب الاسرائيلى. ولذلك لوحظ فترة هدوء وصمت من صانع القرار خلال تلك الفترة بين اكتوبر ١٩٨١، وأبريل ١٩٨٢.

وتأكيدا لأهمية هذه القضية أن تعددت وجهات النظر بين القوى المختلفة، وأثيرت القضية تحت سؤال كبير هو من يعود إلي من؟ مصر للعرب أم العرب الى مصر؟

وفى نفس الوقت الذى تسلم فيه الرئيس مبارك الحكم.. كانت قمة الحملات الاعلامية العدائية والهجومية المتبادلة من جانب مصر ومن جانب بعض الدول العربية كاذاعات ليبيا، وسوريا، والعراق على وجه الخصوص. أى أن منذ بداية تولى مبارك للحكم وجدت أزمة حقيقية بين مصر والعرب ومرد هذه الأزمة أسباب كثيرة تتركز حول محور رئيسى هو وجود اتفاقيتى كامب ديفيد.

وأمام الرئيس مبارك حقائق موضوعية عليه أن يتحرك في اطارها من أجل تحقيق مصلحة مصر القومية. فكما سبق القول كان عليه أن يستكمل الانسحاب الاسرائيلي من سيناء دون مماطله وفي الموعد المحدد، وعليه أن يواصل العلاقات مع الولايات المتحدة، وعليه أن يتعامل مع الطرف العربي في اطار ميله لمواصلة الاسهام المصري والقيادة المصرية للصراع العربي الاسرائيلي، وأيضا البيئة الموضوعية تحاصره بضرورة استمرار التعامل مع اسرائيل. في هذا الاطار كان أمام الرئيس مبارك عدة خيارات هامة في هذا الشأن:

(أ) استمرار الأوضاع علي ما هي عليه.. أي استمرار المقاطعة المصرية العربية، واستمرار العلاقات المصرية الاسرائيلية وكامب ديفيد واستمرار انفراد الولايات المتحدة بالمشاركة في حل الصراع العربي الاسرائيلي، واستمرار تمزق كيان النظام الاقليمي العربي.

(ب) استمرار كامب ديفيد مع السعي نحو اعادة العلاقات المصرية العربية. أي التوازن بين كلاهما.

(جـ) الغاء كامب ديفيد، وعودة العلاقات المصرية العربية

الاعداد واخراج القرار:

من البداية فقد حدد الرئيس مبارك التوجه الرئيسي لمصر وهو اختيار استمرار كامب ديفيد باعتبارها الوثيقة الوحيدة التي وقعت عليها اسرائيل بالالتزام. في نفس الوقت سعى من البداية إلي ضرورة عودة العلاقات العربية المصرية. ومن ثم فانه بذلك قد اختار البديل الثاني.

* ولكنه ربط المسألة ربطا له دلالة كبيرة. فنجده يخفض مستوى التمثيل الدبلوماسي مع اسرائيل بسحب السفير المصري والابقاء على قائم بالأعمال

وذلك اثر الهجوم الاسرائيلى على لبنان والتدخل فى شئونه فى عام ١٩٨٢.

ويحدد شروط عودة السفير بعدة أمور هامة:

* ضرورة حل مشكلة طابا حلا نهائيا.
* ضرورة الانسحاب الاسرائيلى الكامل من لبنان.
* ضرورة حل القضية الفلسطينية.

وقد تم تحديد ذلك علانية في تصريحات الرئيس مبارك بنفسه في جميع لقاءاته الصحفية وخطبه الرسمية.

كذلك فقد بدأ الرئيس مبارك عهده باصدار توجيهاته الصريحة بوقف كل الاذاعات الموجهة ضد أى دوله عربية، وعدم وجود أى لهجة هجومية في اذاعات مصر ووسائل اعلامها ضد أى دولة عربية، والابتعاد كلية عن أى تصريح هجومى ضد العرب.

وقد كان لهذه البداية أثر ورد فعل طيب من بعض الانظمة العربية. كذلك صاحب هذا القرار عدة اجراءات أخرى لتشجيع التقارب المصرى العربى من بينها:

(أ) الغاء جامعة الشعوب العربية والاسلامية والتى كانت قد كونت في عهد الرئيس السادات بديلا عن الجامعة العربية التى كانت قد انتقلت من القاهرة الى تونس.

(ب) الابقاء على مقر جامعة الدول العربية في مصر لحين عودة الجامعة مرة ثانية إلي القاهرة وهو المقر الأساسى للجامعة منذ نشأتها وقد أكد الرئيس مبارك فى تصريحاته علي هذا الأمر.

(جـ) التأكيد على أن منظمة التحرير الفلسطينية هى الممثل الوحيد والشرعى

للفلسطينيين، ورفض أى تسوية بدونها، ورفض المباحثات حول اقامة كيان فلسطينى بدونها بدون اشتراكها بشكل كامل فى مواجهة اسرائيل.

(د) الدعوة لمؤتمر دولى تشترك فيه كل الأطراف المعنية لحل الصراع بما فيها الأتحاد السوفيتى.

(هـ) تغليب البعد القومى العربى على ما عداه من أبعاد أخرى، وترجم ذلك في موقف مصر المساند للعراق فى مواجهة ايران من منطلق عروبتها، وتنفيذا لمعاهدة الدفاع المشترك التى تشترك فيها مصر. فى نفس الوقت دعت مصر إلى وقف الحرب بين ايران والعراق.

(و) التهدئة على الحدود المصرية الليبية، ورفض أى ضغوط خارجية للسعى نحو الوقيعة بين النظامين المصرى والليبى.. مهما كانت تصرفات الرئيس الليبي، ورفض أى مواجهة عسكرية مع الطرف الليبى.

(ز) التقارب المصرى/ الاردنى من نتاج السياسة المصرية للتقارب مع العرب، وعودة العلاقات المصرية الأردنية من جانب الاردن وترحيب مصر الفورى، والاشتراك معا ومع الفلسطينيين للسعى نحو ايجاد حل مشترك للصراع العربى الاسرائيلى.

(ح) التقارب المصرى الفلسطنيى من خلال مواقف مصرية متعددة منها مساندة المنظمة فى حصار بيروت، والترحيب بزيارة ياسر عرفات لمصر.

وكانت لهذه القرارات جميعها فى اطار التوجه الأساسى ببدء تطبيع العلاقات بين مصر والعرب صدى كبير ونتائج ايجابية، رغم محدوديتها.. إلا أنها تشير إلي نجاح اكبر لقرار مصر واختيارها.

وتلخيصا لما سبق فانه يمكن بلورة قرار تطبيع العلاقات مع الدول العربية

فيما يلى:

(أ) أن الرئيس مبارك اختار بديل استمرار كامب ديفيد مع السعى نحو اعادة العلاقات المصرية العربية، ولهذا آثاره على كيفية اعادة هذه العلاقات، وعلى الوقت اللازم لها.

(ب) نتيجة اختيار هذا البديل تم اتخاذ عدة اجراءات من جانب مصر تأكيدا للسير في هذا الاختيار وابداءً لحسن النية من جانبها. ومن هذه الاجراءات وقف كل الاذاعات الموجهة ضد أى دولة عربية واختفاء اللهجة الهجومية فى وسائل الاعلام المصرى تجاه العرب، وقرار الرئيس مبارك بالغاء جامعة الشعوب العربية والاسلامية فى فبراير ١٩٨٣ والتى تم تكوينها فى عهد السادات بديلا عن الجامعة العربية التى انتقلت الى تونس، والاعلان عن استمرار مقر جامعة الدول العربية فى القاهرة لحين العودة ثانية، والتأكيد على أن منظمة التحرير الفلسطينية هى الممثل الوحيد والشرعى للفلسطينيين، ورفض أى تسوية بدونها ووقف مباحثات الحكم الذاتى مع اسرائيل والتى كانت تتم وفقا لكامب ديفيد، وكذلك الدعوة للمؤتمر الدولى بحضور كافة الأطراف المعنية بما فيها الاتحاد السوفيتى، والمساندة المصرية للعراق من منظور تغليب البعد القومى العربى على ما عداه من أبعاد أخرى وتنفيذا لمعاهدة الدفاع المشترك التى تشترك فيها مصر مع الاصرار على الدعوة لوقف الحرب، والتهدئة على الحدود المصرية الليبية وعدم الخضوع لأى ايحاءات من الطرف الغربى بالهجوم المصرى على ليبيا(٢٢)، ثم التقارب المصرى الأردنى، ثم المصرى الفلسطينى بعد حصار بيروت من جانب اسرائيل. وأخيرا عودة العلاقات الدبلوماسية مع جميع الدول العربية بناء على قرار مؤتمر القمة العربى فى عمان الذى انعقد (فى نوفمبر ١٩٨٧) واستمر تحسن العلاقات المصرية العربية حتى

استردت مصر عضويتها بالجامعة العربية، وجميع المنظمات العربية، وعودة الجامعة الى مقرها الطبيعى بالقاهرة وعودة المنظمات إلى مقرها القديم بالقاهرة أيضا.

(جـ) تشير المعلومات المتوافرة حول عملية صنع القرار، بأن الرئيس مبارك لعب الدور الرئيسى، الا أن هناك عدد من الشخصيات لعبت دورا كبيرا فى الاستمرار فى هذا الاختيار، وأن مستشاريه لعبوا دورا هاما فى ضرورة السعى نحو تجميد العلاقات مع اسرائيل كبديل للقطع النهائى، والربط بين حل القضية الفلسطينية، وليس مجرد الاتفاق على حل مشكلة طابا أو الانسحاب من لبنان كشرط لاعادة السفير المصرى لاسرائيل، وان كان هؤلاء لم ينجحوا خاصة وأن مجرد الاتفاق على مشارطة التحكيم لطابا كان كفيلا لاعادة السفراء ثم استمرار الضغط ازاء حل القضية الفلسطينية والدعوة للمؤتمر الدولى.

(د) أن اختيار هذا البديل كان له تأثير كبير على أخذ وقت طويل حوالى سته سنوات (طيلة الحقبة الأولى لمبارك) من أجل التفكير فى اعادة العلاقات الدبلوماسية من جانب الدول العربية مع مصر. وهذا وقت طويل حيث أنه لم تتح لمصر العودة الى الجامعة العربية وغير ذلك من اجراءات، حتى عام ١٩٨٨. وكان يمكن فى حالة تغير البديل عدم ضياع مثل هذا الوقت الطويل الذى لا يعنى سوى أن هذا هو ثمن اختيار هذا البديل (استمرار كامب ديفيد والرغبة فى اعادة العلاقات المصرية العربية).

تقييم القرار:

يمكن أن نوجز محاولة تقييم القرار المصرى ببدء تطبيع العلاقات مع الدول العربية والانفتاح عليها فى النقاط التالية:

(أ) قامت غالبية المنظمات العربية باعادة العضوية لمصر ثانية، باستثناء المنظمة الكبرى المتمثلة في الجامعة العربية، والتى أعادت العضوية لمصر فيما بعد.

(ب) تقارب اكبر بين الدول العربية ومصر وزيارات متبادلة على مستوى عال.، وزيادة درجة التعامل مع مصر فى عهد الرئيس مبارك، بالمقارنه بالفترة السابقة عليه.

(جـ) تقارب رئيسى بين مصر، ومنظمة التحرير، والأردن والعراق: وهى دول لها اعتبار رئيسى ووزن كبير فى الوطن العربي.

(د) عودة مصر إلي منظمة المؤتمر الاسلامى والتى كانت قد سبق لها تعليق عضوية مصر، على الرغم من هجوم دول محدودة للغاية من العرب لعدم اعادة عضوية مصر إلى المؤتمر الاسلامى.

وعلى أية حال.. فان الآثار متعددة ولكن التحدى الأكبر الذى يواجه هذا القرار هو كيف يمكن اعادة العلاقات مع العرب فى ضوء استمرار العلاقات المصرية الاسرائيلية؟

ولا شك أن المعادلة كانت صعبة. فالمسألة قد سارت خلال الفترة الماضية بالصورة التالية: تأزيم العلاقات مع اسرائيل وتخفيض التمثيل الدبلوماسى، وتقدم حثيث فى العلاقات المصرية العربية ويمكن لهذا الوضع أن يستمر فى ضوء ظروف ومستجدات غير مطروحة فى ذلك الوقت، وقد تتغير هذه المعادلة بغياب أحد طرفيها(٢٣).

وعلى أى حال فان المعلومات المتوافرة حول عملية صنع القرار - تشير إلى أن الرئيس مبارك وان كان له الدور الرئيسى الأكبر فى هذا الاتجاه، إلا أن هناك من الشخصيات العديدة حوله لعبت دوراً كبيرا فى الاستمرار فى هذه المعادلة..

وأن مستشاريه لعبوا دورا هاما فى ضرورة السعى نحو تجميد العلاقات مع اسرائيل كبديل للقطع النهائى، والربط بين حل القضية الفلسطينية، وليس مجرد حل مشكلة طابا أو الانسحاب من لبنان كشرط لاعادة السفير المصرى إلى اسرائيل.

وفى هذا الاطار فان محاولة تقييم هذا القرار الاستراتيجى.. يقودنا إلى اعتباره من القرارات الأقرب بكثير الى النجاح صنعا. وتنفيذا، وان كانت نتائجه محدوده حتى الآن، والتى ترجع في الأساس إلى التأثير الواسع للنظام السورى فى الأنظمة العربية المحافظة وهذا هو ما يبدو فى الأفق.

ثالثا: قرار التدخل لانقاذ السفينة الايطالية المختطفة (أكيلى لاورو)، وخطف الولايات المتحدة للطائرة المصرية:

يدور موضوع هذا القرار حول قيام مجموعة من الفدائيين الفلسطينيين بالسيطرة فى الأسبوع الأول من شهر اكتوبر ١٩٨٥ - على السفينة السياحية (اكيلى لاورو) الايطالية، وهى فى طريقها من جنوا بايطاليا إلى أشدود باسرائيل في جولة سياحية بموانى البحر الأبيض المتوسط، وتحمل (٤٦١) راكبا من بينهم طاقم بحارتها. وقد قام مختطفو السفينة بتلغيم السفينة، وهددوا بقتل الركاب الأمريكيين ثم البريطانيين، وطالبوا فى بيانين من خلال اتصال بالسفينة الكويتية (ابن بطوطه) الراسية فى بورسعيد بالأفراج عن (٥١) سجينا فلسطينياً داخل سجون اسرائيل وكانت السفينة قد أنزلت ٦٧٠ راكبا بميناء الاسكندرية لزيارة القاهرة لم يتمكنوا من ركوبها من بورسعيد بعد أختطافها.

وتحركت الدوائر المختلفة في كثير من الدول في الوقت الذى أجبر المختطفون ربان السفينة بالذهاب الى ميناء طرطوس بسوريا الذى رفض

استقبالها، ثم أجبروه على التوجه إلى شواطىء قبرص، ثم اتجهوا فى عرض البحر.

وصرح كراكس رئيس وزراء ايطاليا آنذاك بعد اجتماع وزارته بأن الحكومة الايطالية تسعى لتجنب المأساة والوصول إلى تسوية لأزمة السفينة فى حين تابعت الولايات المتحدة الأمر باهتمام شديد، وأعلنت أنها اتخذت عدة خطوات بالتنسيق مع الحكومات المعنية في أزمة السفينة.

علي حين ندد ياسر عرفات بالحادث ونفى أية علاقة للمنظمة به. وأيضا عرض السفير السورى فى روما أن يقوم بدور الوساطة للافراج عن الرهائن بناء على توجيهات الحكومة السورية.

ثم يؤكد د. عصمت عبد المجيد وزير خارجية مصر آنذاك فى بيان رسمى عن الخارجية المصرية بأن مختطفى الطائرة لم يركبوها من الأسكندرية وأن عملية الاختطاف قد تمت خارج المياه الاقليمية المصرية. وأشار الى أن مصر تبذل قصارى جهدها لانهاء الأزمة وانقاذ الرهائن، خاصة بعد الاعلان عن تنفيذ المختطفين لتهديداتهم بالبدء فى قتل الرهائن وتطورت الأحداث بتدخل مصر والتى وعدت المختطفين، بامكانية تزويدهم بالوقود والرسو فى ميناء بورسعيد، وبحث مطالبهم. وبعد اتصالات للطرف المصرى بأطراف متعددة، وحوار مع المختطفين. وتدخل القيادة الفلسطينية، تقرر الافراج عن السفينة والرهائن مقابل نقل المختطفين عن طريق مصر إلى تونس.

وباختصار فان هذا هو الموضوع المتعلق بقرار مصر بالتدخل في حادث اختطاف السفينة الايطالية.

الاعداد واخراج القرار:

وفى ضوء الاعداد للقرار يثار التساؤل عن ماهية الدوافع التى أملت على صانع القرار المصرى ضرورة التدخل في هذا الموضوع؟

والواضح طبقا للمعلومات المتاحة حتى الآن، والتى تفجر بركانها بعد اختطاف الطائرة المصرية التي كانت تقل المختطفين، أن ما أعلن هو أن الدافع المصرى كان لسبب انسانى. أي أن الأولوية لدى صانع القرار في مصر هو انقاذ الرهائن تأكيدا لحرص مصر علي سلامة المدنيين. وهذا ما أكده المسئولون المصريون على اختلاف مواقعهم.

ولكن يمكن تصور أن مجموعة من الخيارات طرحت أمام صانع القرار المصرى، وهى:

(أ) عدم التدخل فى مسألة انقاذ الباخرة لعدم وجود علاقه لمصر بها.

(ب) التدخل بهدف انقاذ مصر من تهمة أن المختطفين ركبوا من الاسكندرية.

(جـ) التدخل بدافع انسانى فى اطار دور مصر القائد فى المنطقة.

(د) التنسيق مع دول كبرى لانهاء المسألة بأى شكل.

(هـ) التنسيق مع دول اقليمية معنية مع التدخل بهدف انسانى.

وعلى أى حال فان اختيار البديل كان يتوقف على اعتبارات كثيرة بعضها معلن والبعض الآخر غير معلن.

واختيار التدخل المصرى مع التنسيق مع دول اقليمية معنية بهدف انسانى كان هو الواضح، ولكن غير الواضح أن التدخل تم أساسا نظرا لأن مصر طرفا فى الأمر وذلك استناداً إلى أن الباخرة كانت قد توقفت فى الاسكندرية. وأنزلت عددا كبيرا من الركاب لزيارة القاهرة، ومن المتفق أن تعود ثانية لأخذهم من

ميناء بورسعيد. وبين لحظة اقلاعها أو ابحارها من ميناء الاسكندرية بغض النظر عن اعلان الاختطاف داخل أو خارج المياه الاقليمية المصرية، ولحظة اعلان الاختطاف رسميا، تصبح مصر اذن طرفا فى الموضوع، ومن ثم فان واجب تدخلها يصبح أمرا ضروريا، وذلك لتجنيبها شبهة تحمل مسئولية الاختطاف، ومن ثم تجنب مواجهة أى دعاية يمكن أن تنتشر ضد مصر فى حالة عدم تدخلها لانقاذ الباخرة وركابها.

ولكن يبقى السؤال: كيف توصلت إلي أسلوب لحل الأزمة بعد تدخلها، وما هى شبكة العلاقات التى قامت بها مصر من أجل إتمام التدخل؟

وبالطبع لم يتم الكشف عن الأشخاص الذين كان لهم الدور الأكبر حول رئيس الدولة لاتخاذ قرار التدخل. ويصبح الرئيس مبارك هو الصانع الرئيس للقرار.

ولذلك فانه تمت مجموعة من الاتصالات مع القيادة الفلسطينية التى رشحت/ محمد عباس - للحوار مع المختطفين والاتفاق معهم على فك هذا الاختطاف لعدم الاساءة إلي منظمة التحرير، والقضية الفلسطينية بشكل عام، وذلك بعد أن دخلت السفينة ميناء بورسيعد. وقام الميناء بتزويدها بالوقود وكل الاحتياجات ثم بدأ الحوار - بين مصر والمختطفين بوجود الطرف الفلسطينى، وتم التوصل إلي موافقة المختطفين على الافراج عن الباخرة وفك الاختطاف مقابل تعهد مصر بضمان سلامة المختطفين وتسليمهم للقيادة الفلسطينية فى تونس، وعلى طائرة مصرية خاصة.

وقد استلزم هذا ضرورة قيام مصر بالتنسيق مع تونس لاستقبال الطائرة المحملة بالمختطفين ومندوب المنظمة. وطبقا للمعلومات التى تقترب كثيرا من الدقة فان تونس وافقت على ذلك.

وبمجرد الموافقة واعلان مصر التوصل للاتفاق، وقيامها بتجهيز طائرة مصرية مدنية لنقل المختطفين الى تونس، واقلاع الطائرة، فوجئت مصر نفسها باختطاف الولايات المتحدة - لطائرتها المدنية واجبارها على الهبوط الاضطرارى فى مطار أو قاعدة عسكرية فى ايطاليا. وكان المختطفون على الطائره ومعهم مندوب المنظمة محمد عباس، وهم الذين احتجزوا جميعا فى روما. وتم الأفراج عن محمد عباس، والطائرة، على الرغم من اعتراض الولايات المتحدة عن هذا الافراج.

وبين قرار الاتفاق بين مصر والمختطفين، وبين تجهيز الطائرة المصرية لنقل المختطفين خارج مصر - يثور التساؤل:

من هم الذين علموا بموعد رحيل الطائرة والجهة التى ستتجه إليها ؟ والاجابة علي هذا السؤال، توضح مدى أخطاء ادارة الأزمة، فالقرار منذ بدايته بالتدخل مع التنسيق مع عدة دول اقليمية عربية معنية بالأمر، وحتى الإتفاق على الرحيل - وضمان سلامة المختطفين كان قرارا رشيداً تماما. ولكن بين وقت اعلان القرار بالاتفاق، وبين اختطاف الطائرة، فان هذه المرحلة فى ادارة القرار كانت غير سليمة.

وفى ضوء الاستعراض السابق، يمكن بلورة بداية القرار، وكيفية الاعداد له وتنفيذه وتقييمه فيما يلى:

(أ) تدخلت مصر لانقاذ السفينة الايطالية المختطفة وذلك فى اطار اختيار بديل التدخل مع التنسيق مع دول اقليمية وبهدف انسانى أساسا، مع التأكيد بأن مصر ليست طرفا فى الموضوع من الأصل، وذلك ردا على ما أثير بأن المختطفين قد ركبوا من الاسكندرية عند توقف السفينة لانزال عدد من الركاب لزيارة القاهرة. وقد نتج عن هذا التدخل المصرى انهاء الموضوع بسلامة تامة على أساس ضمان ترحيل المختطفين على طائرة مصرية، وتم

التنسيق مع تونس، وأثناء اتمام اجراءات ذلك تم اختطاف الطائرة المصرية التى تقل المختطفين ومعهم مندوب منظمة التحرير الذى تدخل لمعاونة مصر فى انهاء الموضوع، وذلك عن طريق طائرات أمريكية وأجبرتها على الهبوط الاضطرارى فى قاعدة عسكرية ايطالية.

(ب) بمتابعة كل هذه الأحداث، فقد تبين أن القرار صدر من الرئيس مبارك بدافع انسانى، ولابعاد الشبهة عن مصر. ولكن فى مرحلة تالية من القرار وهى تنفيذ ما تم الاتفاق عليه لانهاء الأمر أثيرت أزمة فى صنع القرار فى مصر، فالقرار صدر عن الرئيس بترحيل المختطفين الى تونس على طائرة مصرية، ولكن تأخر التنفيذ لمدة ثلاث ساعات تقريبا طبقا لما صرح به الرئيس مبارك آنذاك، ثم عقب ذلك اختطاف الطائرات الأمريكية للطائرة المصرية، وأثير من أين عرف الأمريكيون موعد اقلاع الطائرة المصرية واتجاها؟ وقد أذيع - طبقا لما توافر من معلومات عن اختراق الأجهزة المصرية حتى مقر رئاسة الجمهورية ومقر مكتب الرئيس نفسه عن طريق قوى أجنبية استطاعت من خلالها معرفة موعد ومكان الرحلة(٢٤).
أى أن هذا كشف بوضوح عن نتيجة خطيرة وهى قدرة أجهزة خارجية على اختراق قمة الأجهزة المصرية فى صناعة القرار السياسى.

(جـ) كشف هذا القرار عن ضعف الاتصالات بين الأجهزة المصرية، وتأكيدا لذلك تأخر تجهيز الطائرة المصرية لنقل المختطفين عن الموعد بحوالى ٣ ساعات (أى بين اعلان القرار، وبين تنفيذه الفعلى).

(د) كشف القرار عن ضعف الأجهزة المعنية بتنفيذ القرارات السياسية السيادية وعدم تقديرها لمسئولية مثل هذه القرارات التى تتعلق بمكانة الدولة وهيبتها، خاصة وأن بناء هذه الأجهزة يسمح بالاختراق من جانب عناصر خارجية.

(هـ) كشف هذا القرار أيضا عن عدم وجود جهاز وهيكل خاص لعملية صنع القرار، يسمح بادراة القرار من لحظة اتخاذه.

رابعاً: قرار التدخل العسكرى لانقاذ الطائرة المصرية المختطفة فى مالطة:

يعتبر هذا القرار من القرارات التى واجهت مصر فى اطار سلسلة الموضوعات المتعاقبة التى استهدفت وضع مصر فى مواجهة الأزمة، وبقصد تعريض مكانتها للاهتزاز. والواقع أنه من الصعب النظر إلى هذا القرار خارج سياق قرارات الأزمة، وخارج سياق القرارات التى تمس كيان وكرامة مصر الوطن.

فهذا الحادث قد جاء فى الشهر التالى لحادث اختطاف السفينة (اكيلى لاورو)، واختطاف الطائرة المصرية بواسطه الولايات المتحدة، ومن ثم وضعت مصر فى مأزق. فان كان الحوار سمة الموقف المصرى ازاء المختطفين للباخرة الايطالية، بقصد اطلاق سراح الرهائن، لأن المختطفين قبلوا مبدأ التفاوض بالحوار. إلا أن الأمر كان يمثل تحديا أمام القيادة المصرية وصانع القرار فى مصر. فقد أثير التساؤل.. هل يمكن الحوار مع مختطفين لطائرة مصرية وليست علي أرض مصرية؟ فى نفس الوقت الذى يرفض هؤلاء الحوار؟

فمن الواضح إذن أن النتيجة التى ترتبت على قرار التدخل المصرى بالتفاوض مع مختطفى السفينة وهى اختطاف الطائرة المصرية التى أقلت هؤلاء، وما ارتبط بذلك من موقف مصرى اقتصر على بيانات الشجب ازاء المؤقف فحسب مما أبرز ضعف الموقف المصرى. وقد شكلت هذه النتيجة البيئة الداخلية والخارجية معا التى تتبلور فى سؤال رئيسى هو/ كيف يمكن ازاء حدث جديد تحريك البيئه الموضوعية لصالح الموقف المصرى تسترد به مصر جزءاً مما فقدته فى طبيعة موقفها المشكوك فى قدرته على الحسم عندما تمت عملية اختطاف أمريكى للطائرة المصرية من قبل؟

ويدور موضوع القرار[٢٥] حول قيام مجموعة مسلحة باختطاف طائرة

ركاب مصرية مدنية مساء السبت ٢٣ نوفمبر ١٩٨٥، وهى فى طريقها من مطار أثينا الى القاهرة، وعلى متنها (٩٧) راكبا (٣٤ مصرى + ١٠/ أفراد الطاقم من المصريين + ١٨ يونانى + ٢١ فلبينى + ١١ فلسطينى + ركاب آخرون من جهات متعددة).

وقد أجبر المختطفون قائد الطائرة على الهبوط فى مطار فاليتا بمالطة كأقرب مكان بعد رفض التوجه إلى تونس وليبيا لعدم وجود وقود كاف. وأثناء عملية الاختطاف كان قد حدث اشتباك مسلح داخل الطائرة أسفر عن سقوط ٦ قتلى وعدد من المصابين. وبمجرد هبوط الطائرة طلبوا من سلطات مالطه التزود بالوقود. فرفضت مطلبهم، وهدد المختطفون إزاء ذلك، بقتل راكب كل ربع ساعة اذا لم يتم تزويد الطائرة بالوقود للتوجه إلى دولة أخرى حددها المختطفون بتونس أو ليبيا ولم يكتف المختطفون بالتهديد بل قاموا بالتنفيذ الفعلى وألقوا بعدد من الجثث من الطائرة على أرض المطار.

في نفس الوقت أعلن عن رفض كل من ليبيا، وتونس استقبال الطائرة المصرية المختطفة.

فالأمر الذي اتضح آنذاك هو أن هناك طائرة تربض على أرض مطار مالطا لا تستطيع الاقلاع إلا بعد التزويد بالوقود، واصلاح بعض العطل الذى اصابها نتيجة تبادل طلقات الرصاص مع رجل الأمن المصرى. وسلطات مالطه ترفض تزويدها بالوقود، فى نفس الوقت يقوم المختطفون بتنفيذ تهديداتهم فى الرهائن وهم ركاب الطائرة.

الاعداد واخراج القرار:

فى ضوء الاستعراض السابق للموقف يدور التساؤل: ما الذى يجب أن تفعله مصر ازاء هذا الحدث؟ والاجابة علي هذا التساؤل تطرح أولا، مجموعة

الخيارات التى واجهت صانع القرار المصرى، ويمكن بلورتها فيما يلى:

(أ) الانتظار والتريث وعدم التدخل المباشر، بما يعنى شيئين هما: الأول: اتهامات بعدم القدرة على الحسم وعدم الشجاعة فى مواجهة أى موقف، واتهام بالضعف، والثانى: بما يعنى احتمال اكبر لتنفيذ التهديد بقتل الركاب الرهائن، والذي بدأ فعلا.

(ب) التفاوض مع المختطفين ومحاولة الاستجابة لمطالبهم، بما يفترض ضرورة قبول المختطفين لذلك، واعلان واضح بمطالبهم. ولكن طبقا لما أعلن فان المختطفين لم يعلنوا عن مطالبهم على الاطلاق، بل انحصر مطلبهم فى التزود بالوقود حتى يتمكنوا من مغادرة مالطة.

(جـ) التدخل السلمى، وذلك بدعوة بعض الدول للتفاوض والتأثير على المختطفين، أو محاولة دس مواد مخدرة للمختطفين للتأثير عليهم حتى يمكن دخول الطائرة سلميا. أو التنسيق مع مالطه لتزويدهم بالوقود مع التنسيق مع دولة ما لاعلان استقبالهم، ثم يتم التعامل معهم فى وضع مختلف وظروف مختلفة ويصبح الأمر اكثر مرونة.

(د) التدخل المسلح بالاقتحام للطائرة وهى رابضة على مطار فاليتا بمالطة، ويمكن أن يأخذ شكلا مصريا خالصا، أو بالتنسيق مع دولة صديقة، أو بالتنسيق مع عدة دول.

وكما هو واضح فان الاختيار الرابع، وعلى أن يكون هذا التدخل مصريا طبقا لما أعلن، هو الاختيار المناسب من وجهة نظر صانع القرار المصرى. وهذا الاختيار كان مؤسسا على عدة اعتبارات.

(أ) أن الانتظار يؤدى إلى مزيد من القتلى حيث بدأ المختطفون ينفذون تهديداتهم.

(ب) أن الهدف الحقيقى من وراء التدخل هو ضرورة انقاذ أكبر عدد من الرهائن بأقصى سرعة ممكنة وبقدر الامكان. أى انقاذ ما يمكن انقاذه.

(جـ) الميل إلى الحسم بسرعة فى هذا الموضوع بما يعيد هيبة ومكانة مصر ووزنها فى المنطقة العربية والنطاق الدولى. ومن ثم فان الخيارات الأخرى لم تكن تحقق هذه الأهداف والاعتبارات السابقة المأمولة لصانع القرار المصرى.

وفى اطار تحليل عملية قرار التدخل اتضح ما يلى(٢٦):

(أ) وصول المعلومات بشأن الاختطاف على نحو سريع للقيادات المصرية.

(ب) قيام رئيس الدولة بعمل اجتماع عاجل لعدد من المسئولين لبحث الأمر. وكان فى مقدمة الحاضرين المشير عبد الحليم أبو غزالة. (وزير الدفاع آنذاك) وعدد آخر من المسئولين، وتباحثوا فى الأمر، وانتهوا إلى ضرورة التدخل المسلح بوحدات مصرية خاصة. وفى رواية أخرى أن الرئيس مبارك شكل لجنه برئاسة المشير أبو غزالة لبحث الأمر بسرعة وافادته بالنتيجة. وقام المشير أبو غزالة بعرض النتيجة ومؤداها ضرورة التدخل العسكرى المسلح لانهاء مسألة الاختطاف.

(جـ) في كل المراحل تولى المسئولية من حيث الاقتراح بالتدخل، وتنفيذ التدخل المشير أبو غزالة (وزير الدفاع آنذاك).

(د) مع بدء التنفيذ واتمام عملية الاختطاف وكان قد دعى الرئيس مبارك جميع المسئولين وفى مقدمتهم رئيس الوزراء، ووزير الدفاع، ووزير الخارجية، ووزير الداخلية، ونائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة (يوسف والى) وأسامه الباز (مدير مكتب الرئيس للمعومات.)

(هـ) ولم يكن قرار التدخل المسلح سرا حتى بدء التنفيذ، بل نشر وأعلن عن ذلك فى وسائل الإعلام المصرية قبل ذهاب الوحدات الخاصة المكلفه بالتدخل المسلح.

وعلى ذلك يمكن القول بأنه وجد دور رئيس إلى جانب رئيس الدولة، للمشير أبو غزالة، فى اقتراح القرار والعمل على تنفيذه.

مرحلة التنفيذ:

حيث حدث بعد الاعلان عن القرار واتصالات متعددة بمالطة للموافقة على التدخل، أن قامت الوحده العسكرية المكلفة بذلك ووصلت الى مطار فاليتا واستأذنت سلطات مالطة وتم التنسيق لتبدأ محاولة الاقتحام علي نحو السرعة بالبدء فى تهوية عجلات الطائرة ثم تفجير الأبواب جميعها والاقتحام منها. وكانت النتيجة تفجير الطائرة بمن فيها وانقاذ عدد محدود جداً، وذلك يرجع إلي ما يلى:

(أ) عدم الدقة في التعرف على طبيعة الموقف فى مطار فاليتا وعدم التدقيق فى المعلومات من مصادرها. والاكتفاء بالمعلومات الموضحه لهم، والتنفيذ وفقا لتعليمات القيادة المصرية.

(ب) عدم التعرف على الأسلحة الموجودة مع المختطفين حيث تم التفجير عند شعورهم بالاقتحام منذ بدء تهوية العجلات وكان لديهم قنابل فوسفورية حارقة وهو مالم يتم توقعة فانفجرت الطائرة.

(جـ) عدم توافر وسائل الاطفاء الخاصة بحريق الطائرات في مالطة، حيث قامت قوات الاطفاء المالطية باطفاء حريق الطائرة بخراطيم المياه مما زاد الاشتعال، حيث أن جسم الطائرة مصنوعة من مادة معدنية، لا يمكن

أطفاؤها في حالة احتراقها إلا بمواد رغوية كيميائية، وهو مالم يتوافر فى مطار مالطة.

(د) عدم توافر معلومات دقيقة بشأن المختطفين، وعدد القتلى، وجدية التهديدات التى كانت قد أعلنت ومصداقية تنفيذها حيث لم يتم التأكد على الاطلاق من دقة هذه المعلومات قبل تنفيذ قرار الاقتحام.

تقييم القرار:

على الرغم من أن القرار بالتدخل العسكرى كان له ما يبرره كما سبق ايضاحه إلا أنه يمكن القول بأن المعلومات التى توافرت ونشرت بشكل واسع وكانت تميل إلى التدقيق تشير إلى وقوع القرار المصرى فى عدد من الأخطاء هى:

(أ) أن العملية قد تم تنسيقها تفكيرا واعداد وتنفيذها مع الولايات المتحدة، وهو ما تناقض مع اعلان القيادة المصرية عن ذلك. ويؤكد هذا أن الطائرات المصرية خرجت في حراسة وحماية طائرات عسكرية أو امريكية، وأن الخطة وضعت بشكل مشترك مع قادة أمريكيين، وأن أمريكا نفسها طلبت من مصر التدخل عسكريا لضرب الارهاب، وأنه وجد ثلاثة من الضباط الأمريكيين فى مطار فاليتا مع الجنود المصريين الذين أشتركوا فى عملية الاقتحام مما أثار سخط سلطات مالطة وأحتجاجاتهم الرسمى ونشر هذا بشكل واسع في صحف مالطه الرسمية، وهو ما أكدته أيضا الصحف الغربية.

(ب) اتضح أن الوحدة المنفذة لم تؤهل نفسها للتعامل مع معلومات جديدة يمكن الحصول عليها وتوافرها فى مالطه على عكس المعلومات التى لديهم، مما

كان له أثر سلبى على عملهم بنقص المعلومات المتوافرة لديهم وعدم دقتهم مما زاد من سوء العاقبة.

(جـ) أن الخطأ الأكبر كان فى طريقة التنفيذ وأسلوبه، وكان من المتصور تعدد الدول التى تقتحم الطائرة تجنبا لتحميل مصر وحدها مسئولية النتيجة، وتقليلا من حجم المعاناة التى يمكن أن تترتب على القرار، خاصة في ضوء الخسائر السابق وقوعها في موضوع السفينة والطائرة المختطفة عن طريق الأمريكيين.

وقد أدت هذه الأخطاء إلى عدة تداعيات يمكن اجمالها فيما يلى:

(أ) تدهور سمعة وكيان ووزن مصر باعلان تصدرها لتحمل المسئولية وحدها رغم تناقض ذلك مع الحقيقة، ويظهر هذا من الحملة العنيفة المليئة بالهجوم والسخرية فى صحف العالم ضد مصر، وضد هذا القرار غير الموفق، والذى نتجت عنه خسائر طائلة فى الأرواح.

(ب) أن العملية لم تنفذ باقتدار كامل، وتمت فى ظروف سيئة، وكانت الأضرار الجانبية قائمة ولكن ليست بالدرجة التى نجمت عنها العملية.

(جـ) اضرار بالسياحة فى مصر بتعرضها لأكثر من حادث يأتى هذا فى قمته وعلى طائرة ركاب مصرية وهو ما يسيىء للسياحة المصرية، وكانت له عاقبة سيئة على موارد الاقتصاد المصرى من السياحة آنذاك.

(د) كشفت هذه العملية عن سوء مصادر المعلومات وعدم قدرتها على الاحاطة الكاملة، وعدم ادراك لعنصر الزمن وأهميتة ازاء الأحداث فى أوقات الأزمة. مما كان له تأثير سلبى على تنفيذ القرار.

(هـ) تولد عن استخدام البديل العسكرى لتأكيد الحسم المصرى في مثل هذه

الأمور عن نتيجة عكسية بتدهور قدرة مصر على الحسم ازاء هذا الفشل الواضح فى عملية الاقتحام.

(و) عدم التغطية الاعلامية السليمة والكاملة من جانب مصر، أدى إلى انسياق المواطنين تجاه الاذاعات الأجنبية المشوشة التى أشارت إلى أن التدخل المصرى العسكرى لم يميز بين الخاطفين والمخطوفين، مما أوجد مصداقية لدى المواطن المصرى بأن ما تمت اذاعته من جانب الاذاعات الأخرى هو الحقيقة. وهذا يشير إلى عدم تكامل عمل الأجهزة معا فى خدمة القرار السياسى فى وقت الأزمة بصفة خاصة.

وعلى أية حال، فإنه على الرغم من ضرورة التدخل بما يقلل من استمرار فرض الارهاب فيما بعد، إلا أن القرار فى مجمله لم يجانبه التوفيق فى جانب التنفيذ إستناداً إلى عدم الاعداد المحكم من البداية والذى يؤكد وجود خلل واضح فى عملية صنع القرار. كما أن هذا الخلل ناجم عن عدم تكامل وتناسق اجهزة صنع القرار وتنفيذه، وعدم القدرة على توفير المعلومات السليمة عن الموضوع محل القرار، وفى اللحظة المناسبة، وبكفاءة عالية، وكذلك يشير القرار إلي قصر صناعته على الأجهزة التنفيذية الرسمية دون القوى السياسية فى المجتمع، وغيرهم من المهتمين بمثل هذه الأمور.



وفى ضوء تحليل القرارات الأربعة السابقة فى عهد الرئيس مبارك، حيث يختلف كل قرار عن الآخر من حيث ظروفه وأهدافه وطبيعته من زاوية اعتباره قرارا عاديا أو قرار أزمة، فان اختيارنا لهذه القرارات كان من واقع مدى الأهمية التى مثلتها، من حيث أنها كشفت عن وجهات نظام الحكم وكيفية تعامله مع موضوعات ذات أهمية بالغة وقد تمثل تحديا أمام صانع القرار، بل

وأمام الوطن مصر.

ولا يعنى الوقوف عند هذه القرارات تجاهل عشرات القرارات الأخرى، ومنها ما سبقت الاشارة اليه من قبل، ولكن توجد قرارات هامة للغاية وتكشف عن توفيق كبير، وعن معالجات سياسية مختلفة وتستحق الدراسة الشاملة والتفصيلية، وهو ما وجهت به بعض من طلابنا فى مرحلة الدراسات العليا (ماجستير ودكتوراة).

ومن هذه القرارات الهامة، قرار الرئيس مبارك بارسال القوات المصرية الى منطقة الخليج للمشاركة في تحرير الكويت، وأيضا قراره بعودة هذه القوات نهائيا بعد اتمام التحرير بفترة زمنية معينه. وهذان القراران قيد الدراسة العلمية لبعض الطلاب.

كذلك هناك قرار قبول مبادرة ريجان، حيث أكدت المعلومات أنه لم يصدر إلا بعد مشاورات للرئيس مبارك مع المجموعة السياسية، ومجلس الوزراء وزعماء أحزاب المعارضة[٢٧]. وكذا قرارات مصر ازاء اسرائيل عندما قررت ضم الجولان السورية في ديسمبر ١٩٨١. حيث ثبت من خلال المعلومات المنشورة دور المكتب السياسى للحزب الوطنى، ولمجلس الوزراء، «ومجلس الأمن القومى» - كما نشر، ثم تشاور للرئيس مع رؤساء الأحزاب السياسية، والذين أيدوا الرئيس مبارك فى خطواته لمواجهة قرار اسرائيل[٢٨]. وهذه قرارات تستحق الدراسة خاصة وأن فترة مبارك زاخرة بمثل هذه القرارات الهامة والتى كان لها تأثيرات واسعة، وان كانت تتم فى هدوء، على عكس الفترة السابقة عليه التى كانت تصاحب كل قرار ضجة واسعة.

المبحث الثالث

السمات الرئيسية لعملية صنع القرار خلال حكم الرئيس مبارك

فى ضوء تحليل البيئة النفسية للرئيس مبارك ازاء عملية صنع القرار، وفى ضوء تحليل عدد من القرارات كنماذج تطبيقية لهذه الفترة، وفى ضوء آراء البعض من أصحاب الرأى، أو أصحاب المناصب السياسية المختلفة، يمكن استخلاص عدد من السمات الرئيسية للرئيس مبارك ازاء عملية صنع القرار، وهى:

(١) التأنى الشديد الذى يصل الى مرحلة البطء فى صنع القرار السياسى:

حيث أن الرئيس مبارك يميل الى الاعداد الطويل قبل اتخاذ القرار، ويتمهل بشكل واضح قبل الاقدام على اتخاذ أى قرار. وقد أكدت القرارات محل الدراسة هذا. فاعادة علاقات مصر بالسوفييت أخذت ما يقرب من ثلاث سنوات، وعودة العلاقات العربية المصرية استمرت حوالي سبع سنوات ورغم انجاز بعض المراحل الا أنها أخذت وقتا طويلا، وقرارات التغيير التى كان يأملها الشعب بتوليه الحكم وغير ذلك. ويبدو أن هذا يرجع - طبقا لما حلله كثيرون - الى كونه طيارا، وهذا يقوده الى الحذر الشديد واحتساب نسبة المخاطر التى يمكن أن تقابله، وامكانيات التغلب عليها مما يقود الى أن ميله الشديد الى المغامرة في عملية صنع القرار أمرا غير مطروح فى ضوء هذه النشأة المهنية التى يبدو أن لها تأثير واضح فى نمط صنع القرار الذى يميل اليه. وقد أكد هذا الرئيس مبارك نفسه، وهو ما تم توضيحه فى تحليل رؤيته لهذه العملية. وقد أكد محمد حسنين هيكل ذلك بقوله: «أن الرئيس مبارك لا يحب أن يتعجل أشياء قبل أوانها كما يرى. ويفضل أن يأخذ وقته قبل القرار وأنا أفهمه. كما أنه

يحب أن يتكتم خطواته قبل أن يعلن عنها، ولذلك فان دائرة الذين يعميلون معه مباشرة محدودة ومحددة(٢٩).

كما يرى د. عاطف صدقى أن «مبدأ الرئيس مبارك هو عدم التسرع في الحكم علي شيىء ولكن لابد من الدراسة أولا قبل اصدار القرار خاصة اذا كان يتعلق بقضية حيوية(٣٠).

وهذه السمة تكشف عن تطابق البيئة النفسية للرئيس مبارك مع الواقع الفعلى في صنع القرار.

(٢) اتساع درجة استشارة الخبراء في المسائل الفنية:

فالملاحظ أن الرئيس مبارك يلجأ بدرجة كبيرة لاستشارة الخبراء في كافة المسائل الفنية. والميل الى الاستعانة بالمتخصصين فى كافة الأفرع للمعاونة فى عملية صنع القرار فى مسائل محددة. وقد بدأ بداية واضحة فى هذا بعقد المؤتمر الاقتصادى فى الأشهر الأولى من حكمه، وكذلك تناول المشكلة السكانية، واقامة المحطات النووية، وقضايا تطوير التعليم، وغيرها من القضايا ذات الطبيعة الفنية. ويؤكد ذلك من عملوا بجواره، ومن بينهم د. على لطفى (رئيس الوزراء السابق) قائلا: «أن الرئيس مبارك لم يصدر قرارا الا بعد التشاور، وهو دائما يريد أن يستمع الى الرأى والرأى الآخر، ويتميز الرئيس بالمرونة أى أنه لا يتمسك برأى معين، ولكنه يستمع لكل الآراء، ويكون القرار بعد اقتناعه. وعندما كنا نعرض موضوعا عليه مثال (اقامة المحطات النووية) كان يقول: أريد رأى كل العلماء المتخصصين حتى أسألهم وأطمئن بنفسى»(٣١) كما يؤكد السيد كمال حسن على أيضا ذلك بقوله: حيث يرى أن الرئيس لا يكتفى بالرأى الرسمى بل يرجع الى المختصين للخروج بأفضل القرارات وأشملها

واكثرها نفعا للصالح العام وهو دائما ما يجتمع مع رجال السياسة والاقتصاد معا(٣٢).

وهذا يتفق مع البيئة النفسية للرئيس مبارك، حيث أنه أكد على أنه لا يصنع أو يتخذ القرار إلا بعد اللجوء الي المختصين والخبراء في الموضوع.

(٣) توسيع درجة المشورة في عملية صنع القرار السياسى:

حيث حرص الرئيس مبارك على تعدد دوائر الاتصال بينه والسلطات المختلفة، والأشخاص على مختلف مستوياتهم وتخصصاتهم، ويتأكد ذلك من خلال ما يلى:

(أ) حرص الرئيس على الاجتماع بالمكتب السياسى للحزب الوطنى ومشورته الدائمة في قضايا متعددة وذلك بين وقت وآخر.

(ب) حرص الرئيس علي الاجتماع بالهيئة البرلمانية للحزب الوطنى واحاطتهم بما يدور والاستماع الى استفساراتهم بما يخلق نوعا من المعايشة الدائمة لما ينتهجه من سياسات مختلفة، وذلك من آن لآخر.

(جـ) حرص الرئيس على الالتقاء بمجموعات مختلفة من الوزراء لمناقشة موضوعات محددة وذلك كلقائه بمجموعة من الوزراء لمناقشة تعديل تشريعات المبانى في ١٢/ ٣/ ١٩٨٣، ولقاءاته بعدد من الوزراء لمناقشة الآراء المطروحة بشأن اختيار موقع لانشاء دار الصداقة بتمويل الصين في ٣١/ ٣/ ١٩٨٣، وحضر هذا اللقاء عدد من المهتمين بالموضوع كمحافظ القاهرة، ورئيس هيئة المعارض، وأيضا اجتماعاته بشأن القضية الاقتصادية، وأخرى بشأن قضية المخدرات، وأيضاً في مجال السياسة الأخرى فكثيرا ما التقى في اجتماعات رسمية للاحاطة بنتائج زياراته الى الخارج، أو لمناقشة موضوعات هامة كأحداث الطائرة

المصرية المختطفة، أو مناقشة قوانين التكامل مع السودان، أو عند مناقشة قرار اسرائيل بضم الجولان...الخ.

(د) الحرص على الالتقاء بين آن وآخر بقادة أحزاب المعارضة السياسية المصرية: وذلك لتبادل الرأى فى قضايا هامة داخلية وخارجية مما أوجد مناخا تعاونيا الى درجة ما ساعدت على تهدئة المجتمع والحفاظ على استقراره. وخلقت جوا من الثقة بين الرئيس مبارك نفسه، وبين قيادات المعارضة مما حفزها نحو مزيد من التعاون معه شخصيا. وساعد هذا على مزيد من الاقتراب بين الطرفين وأغلق الفرصة على المزايدين وأصحاب النفوس الضعيفة للقيام بأدوار قد تؤدى دائما الى توسيع الهوة بين الرئيس والقوى السياسية المختلفة فى المجتمع المصرى.

وقد ساعد حرص الرئيس مبارك على توسيع درجة المشورة، على دفع عدد من المهتمين فى مجالات متعددة على الادلاء والمشاركة بآرائهم فى قضايا المجتمع، مما ساعد نسبيا على محاولة تعميق ديموقراطية صنع القرار السياسى.

ولكن يبقى أن هذه المشورة لم تتم فى كثير من القضايا كالنظام الانتخابى وغيرها، بل ان اللقاءات المتعددة مع المعارضة قد انخفضت كثيرا عن الفترة الأولى من حكمه وخاصة السنوات الأربعة الأولى، وكذلك مع المكتب السياسى للحزب الوطنى أو هيئته البرلمانية. ومن ثم فان انخفاض هذه اللقاءات تشير الى انخفاض درجة المشورة ثانية فى عملية صنع القرار وهو ما يلاحظ بوضوح مع الفترة الثانية للرئيس مبارك.

(٤) الميل للعمل بأسلوب «روح الفريق» فى عملية صنع القرار وعدم الميل للانفراد فى هذه العملية، وذلك على المستوى الشكلى: ويتضح ذلك من خلال العمل منذ بداية تولى الحكم فى تكوين ما يعرف «بالمجموعة السياسية»(٣٣) وهى بديل لمجلس الأمن القومى الذى كان قد تكون فى عهد السادات. وبمتابعة اجتماعات هذه المجموعة اتضح أنها تجتمع بشكل غير دورى ولمناقشة قضايا فى بعض الظروف الصعبة والطارئة، وكذلك فى بعض الأحيان في بعض الظروف العادية. وعلى سبيل المثال نجد هذه المجموعة تجتمع لمناقشة مبادرة ريجان من كافة جوانبها فى ٤ سبتمبر ١٩٨٢، ولمناقشة قرار اسرائيل بضم الجولان فى ١٩/ ١٢/ ١٩٨١، ولاستعراض واحاطة مستشارية بما دار فى المحادثات التى أجراها مبارك فى واشنطن أوتاوا ولندن وباريس، مع بحث بعض الأمور الداخلية التى تترتب على النتائج التى توصلت اليها المحادثات وبالذات فى القطاع الاقتصادى وذلك فى ٨/ ٢/ ١٩٨٣.

والملاحظ أن هذه المجموعة السياسية تتناول أمور السياسة الخارجية في الغالب، وأن تعرضت لأمور داخلية ففى اطار انعكاسات السياسة الخارجية عليها كالوضع الاقتصادي وما يرتبط ذلك من قروض وديون وتجارة خارجية على سبيل المثال. كما لوحظ أنها تجتمع لمناقشة الاعداد لدراسة رد الفعل ازاء حدث فى البيئة الخارجية كدراسة مبادرة ريجان، وقرار اسرائيل بضم الجولان، أو اختطاف الطائرة المصرية. ويصبح بالتالى العمل بأسلوب روح الفريق فى اطار قرارات رد الفعل، وليس في اطار القرارات المبادرة. كما أنه يثار فى هذا الصدد كيفية التوصل الى القرار داخل المجموعة السياسية، وان كان الأمر يقتصر على طرح فكرة لدي الرئيس أم أفكار الحاضرين، أو يقتصر علي الاحاطة بما يتم كما يحدث فى الزيارات الخارجية، أو طرح الأمر للنقاش لاتخاذ قرار يعبر عن روح الفريق؟ وهذا مالم يمكن حسمه لعدم توافر معلومات بذلك.

(٥) عدم الميل الي أسلوب المفاجأة أو ما يسمى بأسلوب «الصدمات الكهربائية» في اتخاذ القرارات السياسية: وقد أكد الرئيس مبارك هذا فى حديثه مع الصحفيين فى العالم الثالث في ١٥ فبراير ١٩٨٣ بقوله: «ان هذا الأسلوب لا يحبذه ولا يميل اليه»(٣٤). والواقع أن طيلة فترة الرئيس مبارك لم يفاجئنا بقرارات مثلما كان يحدث فى عهد الرئيس السادات. ويبدو أن هذا يرتبط الى حد كبير بالمناخ الذى تولى فيه الرئيس مبارك الحكم حيث رأى أنه من الضرورة خلق مناخ الثقة، ولعل فى اتخاذ أسلوب الصدمات الكهربائية أو المفاجئة فى عملية صنع القرار يمكن ألا يساعد على خلق مثل هذا المناخ المطلوب. فالخروج من القيود التى وضعت فيها مصر خلال حقبة السادات كانت تتطلب هدوءً انسبيا فى اتخاذ القرارات، وهذا يتفق مع ميل الرئيس مبارك أساساً الى الاعداد الطويل والهادىء للقرارات.

(٦) الميل الى الأسلوب الغير مباشر فى عملية صنع القرار: وذلك باستخدام أحكام القضاء لاصدار قرارات تنفيذية لها خاصة فى الموضوعات التى تثير حساسيات واضحة من بينها حكم القضاء بشأن الغاء تشريع لمجلس الشعب وقرار سابق للرئيس السادات بشأن تعديل لوائح نقابة المحامين، وتم توظيف هذا الحكم للعودة الى التشريعات السابقة واجراء مصالحة للنظام مع المحامين فى ضوء حكم القضاء، وأيضا موضوع الاستثناءات فى التعليم الجامعى باحالته للقضاء حيث امتنع الرئيس مبارك عن اصدار القرار وكذلك وزير التعليم، حتى صدر الحكم القضائى الذى بموجبه ألغيت كافة أنواع الاستثناءات فى الجامعة فى حين كان من الممكن تطبيقا لما أعلنه الرئيس أنه لا استثناءات لأى فئه، واشارته بضرورة ضرب التمييز لأى فرد أن يصدر قرارا عن الرئيس مبارك أو الوزير المختص بالغاء

الامتيازات والاستثناءات فى التعليم الجامعى ومراحله المختلفة، ولكنه تحاشى ذلك. وكذلك أحكام أخرى ذات طبيعة اقتصادية وأخرى ذات طبيعة سياسية وأخرى اجتماعية[٣٥]. وفى المجمل النهائى فان الرئيس مبارك آثر على أن يترك القضاء يقول كلمته ثم يؤكد ذلك بقرار تنفيذى وهو ما يؤكد ميله الى صنع القرار بالطريق غير المباشر أو قرارات رد الفعل وليس المبادرة. كما أنه يكشف عن افتقاد النظام لتوجهات محددة ازاء القضايا المثارة فى المجتمع. كما يكشف عن مدى تغلغل وتأثير بعض القوى لنفوذها المستشرى فى جسد المجتمع. وهذه السمة عليها مآخذ كثيرة، ومع ذلك تبقى سمة لعملية صنع القرار السياسى فى عهد مبارك.

(٧) توسيع نسبى لحرية الحركة لأجهزة صنع القرار التنفيذية فى مجال السياسة الخارجية كوزارة الخارجية وبعض الوزارات الأخرى كالاقتصاد: وقد كشفت عدة قرارات فى مجال السياسة الخارجية عن دور أكبر لوزراة الخارجية ولوزير الخارجية، وهذا ما لوحظ فى عودة العلاقات مع موسكو، ودورها فى مؤتمرات عدم الانحياز، والمؤتمر الاسلامى.. الخ. وكذلك وزارة الاقتصاد التى لها دور أكبر فى صناعة القرار الاقتصادى وان كان مقيدا بعض الشىء بنفوذ من هنا وهناك ولعل فى قرارات الدكتور مصطفى السعيد لاصلاح الاقتصاد المصرى، ثم الرجوع عنها واقالته خير مثال على ذلك.

(٨) الافتقاد النسبى للمشورة ازاء المسائل أو القضايا السياسية: فمن الواضح أن الرئيس مبارك يميل الى المشورة الواسعة فى مجال القضايا الفنية غير السياسية[٣٦]. وهناك من القرارات السياسية، التى تؤكد عدم المشورة بشأنها واصرار النظام على تنفيذ وجهة نظره، وهى قانون نظام الانتخابات البرلمانية فى ١٩٨٤، ١٩٨٧، وكذلك قانون الادارة المحلية في ١٩٨٨ بديلا عن قانون الحكم المحلى، وقانون الطوارىء... الخ.

(٩) عدم تجاوب النظام لأية ضغوط نابعة من البيئة الداخلية أو الخارجية، خاصة النابعة من قوى المعارضة أو أية تجمعات جماهيرية: وهنا فانه يلاحظ أن ما تحاوله قوى المعارضة من اثارة قضايا جماهيرية، فان النظام لا يستجيب لآرائها واقتراحها وذلك من زاوية أنها أحزاب أقلية لا تعبر الا عن أقليات جماهيرية لا وأن لها، حتى أنه فسر بأن النظام يتسم بالعناد والمعاكسة، فكل ما تقوله قوى المعارضة وزعماء الأحزاب السياسيين يفعل النظام عكسه بغض النظر عن صحة ذلك أم لا. والتبرير هو أن المعارضة لاتعى كل ما يدور فى المجتمع، والحجة بأن المجتمع مستهدف، وأن الديموقراطية جرعات، وزن النظام يعرف ما هو مناسب فى هذا الوقت دون غيره.. الخ.

ويعترف بهذه السمة أحد معاونى الرئيس مبارك قائلا: أحيانا بعض المواطنين سواء فى أحزاب أو نقابات مهنية يوهمون أنفسهم بأنهم قادرون على التأثير في عملية صنع القرار والخط العام عن طريق بذل نشاط مكثف فى وقت معين بهدف احداث ضغط على النظام أو على الحكومة أو على الرئيس لتحقيق نتيجة معينة، هذا أيضا يدخل في اطار الضغط غير المقبول، لأن الحكومة الرشيدة هى التى تعمل بالتجاوب مع الشعب، وليس خضوعا لضغط من قلة لا تمثل المصلحة العامة للشعب، أو لا تعبر عن الشارع المصرى، فى هذه الحالة يرى الرئيس أن هذا الذى تفعله عنصر من عناصر الضغط غير المقبول. فالرئيس لا ينساق لأية ضغوط داخلية، ولا يسمح للحكومة بالخضوع للضغوط الداخلية»[٣٧].

ومع ذلك يجيىء قرار الرئيس مبارك باقالة وزير الداخلية السابق زكى بدر، بعد تهجمه على عدد كبير من الشخصيات العامة - ليعطى مؤشرا معاكسا لذلك. لاسيما وأن الموضوع برمته قد أثير على صفحات جرائد المعارضة.

وعلى أية حال فان هذه السمة عليها من المآخذ الكثير، ولعلها تكشف عن عدم تجاوب النظام مع ما تثيره قوى المعارضة، فى نفس الوقت فهى خضعت داخليا لتأثير جماعة رجال الأعمال فى عهد حكومة على لطفى، وأيضا خضعت فى كثير من الأحيان لشروط صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. وهو ما يلاحظه كل ذى عينين. وهذا له أثر سلبى وهو خلق فجوة كبيرة بين النظام والقوى السياسية والجماهير.

ومما يذكر هنا أنه تم مد العمل بقانون الطوارىء ثلاث سنوات على الرغم من اجراء الحوار بين الحزب الوطنى وممثلي الأحزاب السياسية للنظر فى هذا القانون، وطالما أن المعارضة تصر على الغائه فان النظام يرى العكس.

(١٠) اختفاء الوجود الجماهيرى في عملية صنع القرار السياسى: الأصل فى الديموقراطية أن يكون للمواطن دور فى صنع القرار. ولكن الواضح اختفاء العنصر الجماهيرى فى هذه العملية. فالتشاور - ان تم - فى بعض المسائل خاصة الفنية فتتم على المستوى الفوقى (الخبراء)، أما فى المسائل السياسية فان التشاور ضيق جدا وعلى مستوى نخبة محدودة جدا، والقرار يتسم بالمركزية الشديدة، والجماهير لاوجود لها. والأمثلة على ذلك كثيرة. فقانون الحكم المحلى الذى تم تعديله خلال عام ١٩٨٨ بقانون الادارة المحلية صدر بارادة الرئيس، وتأكيدا لذلك، اعلان رئيس الوزراء د. عاطف صدقى عن ميله الى الانتخابات الفردية وهو ما سيتم الأخذ به عند التعديل - وذلك فى حواره مع المصور، وكذلك رئيس لجنة الحكم المحلى بمجلس الشعب، وعدد كبير من أعضاء مجلس الشعب، وقوى

المعارضة كاملة، وعدد كبير من الجماهير أعلنوا رأيهم فى الصحف، وهؤلاء أعلنوا ميلهم الى الانتخابات الفردية. ومع ذلك يأتى الرئيس فى لقائه بالهيئة البرلمانية للحزب الوطنى ليعلن الأخذ بنظام القوائم المطلقة ثانية. وغير ذلك من قضايا وموضوعات تمس الجماهير، كقضايا الفساد، وقضايا الأسعار والسيطرة، على الأسواق وغيرها، فعلى الرغم من أن تجربة انتخابات القوائم المطلقة أثبتت ابتعاد الجماهير عن المشاركة وعزوفهم عن العمل العام، ففيما اذن اصرار النظام على الأخذ بذلك، الا أنه يشير الى ميل النظام لاختفاء الوجود الجماهيرى من خريطة عملية صنع القرار السياسى.

ويشير الأستاذ هيكل الى ذلك قائلا: «المجتمع الآن قسمان: قسم يتكلم كما يريد وقسم يتصرف كما يقدر، صحيح أن هناك حوارا دائرا لكن هذا الحوار ليس له فى معظم الأحيان مردود على القرار. ولذلك أصبح هناك ما يسمونه (عش ودع الآخرين يعيشون)، أى أن هناك فريق يتكلم، وفريق يتصرف. وهذه ليست الديموقراطية. لأن الديموقراطية معناها صنع القرار، ومناقشة صنع القرار»[(٣٨)]



وعموما: فان ما تم عرضه هو أهم عشر سمات اتسمت بها عملية صنع القرار السياسى الداخلى والخارجى فى فترة حكم الرئيس مبارك. وعلى الرغم من تطابق عدد من هذه السمات مع بيئته النفسية، وتناقض بعضها، وعلى الرغم من أن الرئيس مبارك يلعب الدور الرئيسى في عملية صنع القرار السياسى، الا أنه لوحظ درجة أكبر لمشاركة الآخرين له، ودرجة أكبر لمشاركة بعض الأجهزة ومؤسسات صناعة القرار، رغم أن المشاركة أحيانا تأتى فى اطار رد الفعل وليس المبادرة. ولكن من ناحية أخرى فانه يلاحظ انخفاض درجة

السنوات الثلاث بين (٨٦ - ١٩٨٨)، وذلك بالمقارنة بالفترة السابقة من حكمه (السنوات الأربع الأولي ٨١ - ١٩٨٥). وأن افتقاد النظام لرؤية متكاملة، أو مشروع نهضوى، أو ما يمكن تسميته «بالمشروع القومى التاريخى» له انعكاسات سلبية على صنع القرار، حيث أن حركة النظام ان لم تسير وفقا لهذا، فان عملية صنع القرار تعيش الأزمة، وهو المأزق الذى يواجه النظام حاليا. فليست هناك القضية التى يتحرك الشعب تجاهها، وليس هناك الأمل الذى ينشده، وليس هناك الهدف الذى يمكن أن تعبىء طاقات الشعب اليه. الى الحد الذى وصل بالبعض أن يشير الى أن مناقشة جدية حول الهدف الوطنى أو المشروع التاريخى للمستقبل ان لم تكن مع الرئيس مبارك، فانها تصبح من قبيل تضييع الوقت فى الحوار مع غيره[٣٩]. وهذا ما يؤكد أن الرئيس مبارك هو محور صنع القرار.

هوامش الفصل الرابع

(1) Brecher, M., The Foreign Policy system of Israel; London, oxford university press, 1972, PP. 11.

(٢) تم تحليل مضمون الخطاب السياسى للرئيس مبارك خلال فترة حكمه تحليلا كيفيا فقط، استنادا الى الفقرات الصريحة والمباشرة حول الموضوع محل الدراسة.

(٣)خطاب الرئيس مبارك فى مناسبة استكمال تحرير سيناء، ٢٧/ ٤/ ١٩٨٢، جريدة الأهرام، القاهرة.

(٤) خطاب مبارك أمام مؤتمر الحكم المحلى فى ٢٥/ ٦/ ١٩٨٥، (مجموعة خطبه وأحاديثه، يناير - يونية ١٩٨٥) ص ٢٠٨، ٢٠٩.

(٥) خطاب مبارك فى عيد العمال ١/ ٥/ ١٩٨٦، الأهرام، ٢/ ٥/ ١٩٨٦.

(٦) حديث الرئيس مبارك للأهرام، ١/ ١/ ١٩٨٢.

(٧) حديث للرئيس مبارك لأخبار اليوم في ١٨/ ١٠/ ١٩٨٦.

(٨) حديث للرئيس مبارك لصحيفة الواشنطن بوست، فى ٢/ ١١/ ١٩٨١، جريدة الأهرام.

(٩) حديث للرئيس مبارك لصحيفة الأخبار، ٢٤/ ١/ ١٩٨٢.

(١٠) كلمة الرئيس مبارك في ذكرى ١٥ مايو ١٩٨٣، الأهرام، ١٥/ ٥/ ١٩٨٣.

(١١) حوار الرئيس مبارك مع أخبار اليوم فى ١٨/ ١٠/ ١٩٨٦.

(١٢) حديث للرئيس مبارك للسياسة الكويتية، والمنشور بجريدة مايو، ٢٢/ ١١/ ١٩٨٢.

(١٣) تصريحات مبارك للأهرام، فى ١/ ١/ ١٩٨٢.

(١٤) خطاب الرئيس مبارك في عيد العمال، الأهرام، ٢/ ٥/ ١٩٨٣.

(١٥) من حديث للرئيس مبارك لجريدة أخبار اليوم، ١٨/ ١٠/ ١٩٨٦.

(١٦) من تصريحات الرئيس مبارك للأهرام في ١/ ١/ ١٩٨٢.

(١٧) من حديث الرئيس لتليفزيون المكسيك فى ٢٥/ ١٠/ ١٩٨٢.

(١٨) من حديث الرئيس مبارك مع الجالية المصرية أثناء زيارته للندن، جريدة الأهرام، ٢٧/ ٩/ ١٩٨٨.

(١٩) من تصريحات مبارك للأهرام فى ١/ ١/ ١٩٨٢.

(٢٠) من حديث مبارك فى عيد العمال فى ١/ ٥/ ١٩٨٥. (مجموعة خطبه (يناير - يونية ١٩٨٥) ص ١٤٢.

(٢١) يمكن الرجوع تفصيلا الي كتابنا بعنوان: «السياسة الخارجية لمصر: ٧٠ - ١٩٨١» القاهرة مدبولى، ١٩٨٧.

(٢٢) أشار أ. ابراهيم نافع (رئيس تحرير الأهرام) فى مقاله بالأهرام يوم ٣١/ ٣/ ١٩٨٦ الى رفض مصر طلبا أمريكيا بعمل عسكرى ضد ليبيا بمساعدة أمريكية ثلاث مرات (فى يوليو ١٩٨٥، وآخر ديسمبر ١٩٨٥، ويناير ١٩٨٦).

(٢٣) هذا التحليل قمت بكتابته خلال الفترة من أواخر عام ١٩٨٥ وأوائل عام ١٩٨٦.

(٢٤) يمكن الرجوع فى ذلك لمقالتى محمد حسنين هيكل عن صنع القرار السياسى في مصر، مرجع سابق.

(٢٥) يمكن الرجوع الى محاضرة ألقاها د. عبد المنعم سعيد، حول القرار السياسى فى وقت الأزمات عند الرئيس مبارك، يوم ٣/ ٤/ ١٩٨٦، نقابة التجاريين، حيث حلل فيها قرار التدخل العسكرى لانقاذ الطائرة المصرية، الذى أكد أن القرار في مصر يصدر بشكل غير عقلانى، (محاضرة غير منشورة).

(٢٦) اعتمدنا على جريدة الأهرام، ومقالات رئيس تحريرها في استخلاص المعلومات المتعلقة بهذا القرار، وذلك خلال شهرى نوفمبر وديسمبر ١٩٨٥.

(٢٧) الرجوع الى جريدة الاهرام، ٥/ ٩/ ١٩٨٢.

(٢٨) يمكن الرجوع الى الأهرام، فى ١٧/ ١٢/ ١٩٨١، (ص١، ٣).

(٢٩) من حديث للأستاذ/ محمد حسنين هيكل لأخبار اليوم، ٣/ ١/ ١٩٨٧

(٣٠) من حديث للدكتور/ عاطف صدقى (رئيس الوزراء الحالى)، لأخبار اليوم فى ٢٢/ ٨/ ١٩٨٧.

(٣١) من حديث للدكتور/ على لطفى (رئيس الوزراء السابق)، لأخبار اليوم فى ٢٢/ ٨/ ١٩٨٧.

(٣٢) من حديث للسيد/ كمال حسن على (رئيس الوزراء الأسبق)، أخبار اليوم فى ٢٢/ ٨/ ١٩٨٧، وقد أشار د. عاطف عبيد فى ندوة «أكتوبر» بمناسبة مرور خمس سنوات على رئاسة حسنى مبارك فى ١٩/ ١٠/ ١٩٨٦، الى أن الرئيس استشار (١٨) متخصصا في مناقشة المحطات النووية، والى (١٥) متخصصا فى مناقشة قضية تنظيم الأسرة وحوالى (١٥) اقتصاديا لمناقشة قضية تنظيم سوق النقد.

(٣٣) أطلقت هذه التسمية بعد عدة أشهر من تولى حكم الرئيس مبارك، وذلك بديلا عن «مجلس الأمن القومى» - ولكن لوحظ أن الصحف اليومية في القاهرة نشرت يوم ١٧/ ١٢/ ١٩٨١ ولم يكن قد مضى شهران على توليه الحكم، أشارت الى اجتماع الرئيس «بمجلس الزمن القومى» - ولكن لم تتكرر هذه التسمية ثانية، واستبدلت بالمجموعة السياسية حتى الآن.

(٣٤) الأهرام، ١٦/ ٢/ ١٩٨٣، وقد أكد مقال بصحيفة «الواشنطن تايمز» الأمريكية للكاتب (ستيفن جولد شتاين) أن الرئيس مبارك لا يميل الى أسلوب الصدمات الكهربائية ولكنه يميل الى أن يقدم لمصر الاستقرار السياسى والاقتصادى، وقد نشر نص المقال بالأهرام، ٨/ ٥/ ١٩٨٣.

(٣٥) يمكن الرجوع الى بحث للكاتب بعنوان «الدور السياسى للقضاء المصرى - دراسة فى الحقبة الاولى للرئيس مبارك»، بحث قدم للمؤتمر الأول للعلوم السياسية بكلية الاقتصاد - جامعة القاهرة، ديسمبر ١٩٨٧، وقد أفردنا له مبحث مستقل في هذا الكتاب فيما بعد.

(٣٦) أنظر: أحمد بهاء الدين، فى حوار ندوة أكتوبر، ١٩/ ١٠/ ١٩٨٦.

(٣٧) د. أسامة الباز في حديثه بندوة أكتوبر، ١٩/ ١٠/ ١٩٨٦.

(٣٨) حديث محمد حسنين هيكل مع صلاح منتصر، مجلة أكتوبر، (الجزء الثانى)، عدد (٦٠٧)، ١٢/ ٦/ ١٩٨٨، ص ٤٤.

(٣٩) من حوار محمد حسنين هيكل مع أخبار اليوم، (الجزء الثانى)، ١٨/ ١/ ١٩٨٦.

الفصل الخامس

نماذج تطبيقية لقرارات استراتيجية داخلية

ان مسألة صنع القرار لا تتوقف فى تحليلاتها على المستوى الخارجى فحسب، ولكنها في الأساس لها بعدها الداخلى. ومن ثم فان التصدى لقرارات هامة على المستوى الداخلى تصبح أمرا واجبا خاصة وأن بعض من هذه القرارات تكشف عن الرؤية الاستراتيجية للنظام الحاكم أو لصانع القرار السياسى فى فترة ما.

لذلك فان من الأهمية اختيار قرارين يمثلان عمقا استراتيجيا. **فالاول هو:** قرار انشاء مدينة العاشر من رمضان، وهو يأتى فى اطار فلسفة التوجه نحو تعمير الصحراء أو انشاء المدن الجديدة منذ عهد الرئيس جمال عبد الناصر وقراره بانشاء مديرية التحرير، وحتى الرئيسس مبارك الذى يعطى اهتماما كبيرا بهذه الفلسفة من خلال تطوير ما هو قائم بالفعل وتشجيعه، وتمثل هذا في الزيارات المستمرة التى يقوم بها بين حين وآخر لهذه المدن الجديدة.

والثانى يشير إلى الدور السياسى الذي يمارسه القضاء فى عملية صنع القرار من خلال أحكامه على مستويات مختلفة. بالأضافة إلي توظيف الرئيس مبارك لهذا الدور فى امكانية احداث تغيير ما فى البلاد خلال فترة حكمه.

ويمكن تناول كل من القرارين فى مبحث مستقل على النحو التالى.

المبحث الأول

عملية صنع قرار مدينة العاشر من رمضان

فى إطار سياسة انشاء المدن الجديدة(★)

تستهدف هذه الدراسة تحليل جوانب عملية صنع قرار انشاء مدينة العاشر من رمضان فى اطار التوجه العام لانشاء المدن الجديدة. ويمكن تناول هذه الدراسة، فى ثلاث نقاط رئيسية هى:

أولا: الاعتبارات التى أخذت فى الحسبان عند صنع القرار.

ثانيا: عملية صنع القرار.

ثالثا: تقييم القرار.

وفيما يلى شرح وتحليل كل نقطه على حده:

اولا: محددات القرار:

السؤال الذى يتبادر الى الذهن بداية هو: هل هناك اعتبارات معينة أخذت في الاعتبار عند صناعة قرار انشاء المدن الجديدة عموما، ومدينة العاشر من رمضان خاصة؟ واذا كانت هناك مثل هذه الاعتبارات فما هى؟ بعبارة أخرى ما هى المحددات الأساسية التى تم الاستناد اليها عند صنع قرار هذه المدن الجديدة؟. ولعلنا نتحفظ بداية بأنه ليس من الضرورى عند الحديث عن محددات للقرار توافرها، ولكن المناقشة والتحليل ينطلقان من مدى توافر هذه المحددات.

★ هذا البحث قدم كدراسة مستقلة ضمن بحث الجوانب السياسية للمدن الجديدة بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية، وذلك تحت اشراف أ. د. عليّ الدين هلال، أبريل ١٩٩٠، كما أنه يعد جزء من مشروع بحثي عن المجتمعات الجديدة في مصر، اشراف/ أ. د. نهي فهمي.

ولذلك فإن المحددات التى سنحاول اختبار مدى توافرها من عدمه تتمثل في:

نوع المدينة أو طبيعة الأنشطة التى ترتبط بها من صناعة وسياحة وتجارة الخ، ومدى الاكتفاء الذاتى للمدينة، والبعد الاقتصادى، ومدى توافر المياه والكهرباء، وامكانيات الزراعة والجمهور المستهدف، ومدى ارتباط المدينة هذه أو تلك بالقاهرة وبالمدن الأخرى وذلك عبر طرق ومواصلات.. الخ، ومدى ارتباط المدينة أو تلك بسياسة المدن الجديدة عموما، أى ماهية الصلة بينها وبين المدن الاخرى المزمع انشاءها، وذلك باعتبار مدى كون المدينة كحلقة فى سلسلة المدن الجديدة، ومدى تميز كل منها ان وجد.. الخ.

وفى ضوء هذه الاعتبارات يمكن التعرف على محددات القرار وذلك على النحو التالى:

(١) الموقع:

يشكل الموقع اهمية كبيرة حيث يعكس نوع المدينة وهل هى مدينة مستقلة أم تابعة؟ كما أنه يشير الى مدى توفر الرؤية الاستراتيجية المتكاملة للتعامل مع فكرة المجتمعات العمرانية الجديدة، وطبيعة هذه الرؤية. ولذلك فأن أهمية المدينة تكمن في سلامة اختيار موقعها. بل أن تحقيق الأهداف المرجوه من إنشاء المدينة ينعكس فى اختيار الموقع الملائم لذلك. كذلك فان نشاط المدن الجديدةيتوقف على طبيعة الموقع أيضا.

وقد تحدد الموقع فى ضوء تصريح المهندس حسن محمد حسن (وزير الاسكان آنذاك)، لجريدة الاهرام فى ٤ مارس ١٩٧٧[1] بناء على ان مدينه العاشر من رمضان فى ملتقى شبكة الطرق البرية الرئيسية التى تربطها

بالقاهرة والاسماعلية وميناءى السويس وبورسعيد، وسيتم ربطها بخط السكة الحديد القاهرة/ السويس. وأضاف أن الدراسات أثبتت صلاحية هذا الموقع للتشجير وانشاء المسطحات الخضراء، وأنها ستخصص لانشاء الصناعات الثقيلة والمتوسطة والخفيفة برؤوس أموال محلية أو مشتركة، وستضم أحياء، سكنية لتخفيف الضغط السكانى على القاهرة حيث تستوعب نحو (١٥٠) ألف نسمة خلال السنوات العشر القادمة (أى حتى عام ١٩٨٧).

كما أشارت وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة، بأنه قدتم اختيار موقع المدينة خارج نطاق اقليم القاهرة الكبرى فى منطقة صحراوية تشكل جزءا من الصحراء الشرقية تضم مناطق الاستصلاح الزراعى الحالية والمستقبلية. وقد تم اختيار موقع المدينة لتكون المسافات بينها وبين المدن المحيطة بعيدة بمقدار كاف يمكن المدينة من ان يكون لها المقومات الاقتصادية والاجتماعية الذاتية كمجتمع مستقل[٢].

ويشير د. مصطفى الحفناوى (وزير الاسكان السابق) بأن توزيع المدن يخضع لعدة اعتبارات منها: الابتعاد عن المدينة الأم بمسافة كافية تكفل استقلاليتها، والموقع ضمن التخطيط الاقليمى للمنطقة لتتكامل مع المدن الأخرى في الأنشطة دون التكرار. وأن تكون هذه المدن قريبة وعلى مسافات معقولة بحيث تستطيع جذب السكان. كما انه من المهم جدا عند تنمية أى مجتمع جديد أن يكون مرتبطا بوسيلة نقل سريعة تربط بالمدينة الأم وهذه قاعدة عالمية ضرورية لانجاح أى مجتمع جديد. ويضيف قائلا: «أنه عندما فكرنا فى موقع مدينة ١٠ رمضان لم يكن هناك مصدر متوافر للمياه، إلا أننا كنا نعلم أن وزارة الرى تقوم بعمل مشروع لتوسيع ترعة الاسماعيلية وبالتالى كان هناك امكانية للحصول على المياه كذلك وضعت الدولة في اعتبارها توفير الكهرباء اللازمة للمدينة، وبالنسبة للطرق تم الانتهاء من مشروع ازدواج الطرق فى

منطقة القناة. وتم اختيار الموقع لانه يتكامل مع السويس، والاسماعيلية، وبورسيعد، والمسافة بين العاشر من رمضان والقاهرة معقولة جدا حوالى (٥٦) ك. م. والمدينة صناعية لتغطية الاحتياجات المحلية والتصدير، والموقع قريب من ميناءين للتصدير هما (بورسعيد، والسويس)[٣].

وهكذا يتضح من واقع المخططين لهذه المدينة بأن الموقع ملائم ومناسب طبقا للمواصفات المعروفة فى انشاء المدن الجديدة.

ومع ذلك هناك من يرى أن هناك عيب كبير في اختيار موقع مدينة العاشر من رمضان وذلك بسبب أنها قريبة اكثر من اللازم من القاهرة، وهذا مما سيؤدى الى أنها لن تكون كيانا مستقلا كاملا[٤].

علي حين يرى آخرون أن المدن المستقلة في مصر، بعيدة عن العاصمة، وبعيدة عن المواقع الحالية للتنمية الحضرية، ومن ثم بعيدة عن مصادر العمالة، وبعيدة عن الأسواق الرئيسية، وقدرتها على أجتذاب الصناعات الصغيرة والمتوسطة محدودة، أما الأنشطة الصناعية الكبيرة فلن يتاح جذبها الى هذه المدن دون دعم حكومى كبير. خاصة وأن الظروف التى تقيم على أساسها مواقع المدن الجديدة معروفة وهى المتعلقة بالظروف المناخية والصحية، حيث تتوافر المياه، وخصائص الأرض، وتوفر امكانيات من المدينة بالكهرباء وتوافر مواد البناء فى المنطقة، وسهولة الوصول الى المدينة برا وجوا، وصلاحية الاراضى للبناء، وقربها من الاراضى الزراعية، وجاذبية المكان وسهولة الاستيلاء علي الارض[٥].

وهكذا يتضح ان اختيار الموقع لمدينة العاشر من رمضان خضع لعدد من الاعتبارات تتعلق بكونها فى ملتقى الطرق، وقربها من ميناءى تصدير، وامكانيات توافر المياه والكهرباء والمرافق الأخري قائمة بدرجة كبيرة، فضلا عن امكانية أستيعابها لمجموعة نشاطات متكاملة وهى في المعنى الاخير تحتل

مكانا وسطا، فلا هي بالموقع البعيد، ولا هى بالموقع القريب جدا.

(٣) نوع المدينة والنشاطات المستهدفة لها:

اختلفت الوثائق المتعلقة بنشأة هذه المدن وغيرها من المدن الجديدة، حول الهدف المبتغى أو المنشود من ورائها. فهناك من يركز على أنها استهدفت استيعاب جزء من السكان وآخرون يركزون علي اعتبارها مدينة صناعية تضم عددا كبيرا من النشاطات.

وبالنظر الي المجتمعات الجديدة بصفة عامة فى مصر، فانه تم تخطيط وانشاء هذه المجتمعات فى اطار سياسة قصيرة ومتوسطة الأجل، وأخرى طويلة الأجل. وتستهدف سياسة المجتمعات الجديدة قصيرة الأجل أقامة عدد من المدن التابعة القريبة من مراكز المدن الكبرى للاستفادة من وفورات التجمع، وبخاصة الهياكل الأساسية المتوفرة فيها، والخدمات والعمالة مما يساعدها على جذب السكان والأنشطة وخلق فرص العمل. مثال ذلك مدينة ١٥ مايو المنشأة بقرار (١١٩) لعام ١٩٧٨، وكذلك مدينة الأمل المنشأة بقرار (٥٠٥) لعام ١٩٧٩، ومدينة العبور المنشأة بقرار جمهورى رقم (١٢٩٠) لعام ١٩٨٢. أما سياسة المجتمعات الجديدة طويلة الأجل فتسعى الى اقامة مدن مستقلة. ذات قاعدة اقتصادية مستقلة بذاتها مثال ذلك: مدينة العاشر من رمضان المنشأة بقرار ٢٤٩ لعام ١٩٧٦، ومدينة السادات المنشأة بقرار (١٢٣) لعام ١٩٧٨، ومدينة ٦ اكتوبر المنشأة بقرار (٥٠٤) لعام ١٩٧٩، ومدينة بدر المنشأة بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٥) لعام ١٩٨٢[٦].

وهكذا يتضح أن مدينة العاشر من رمضان تأتي في اطار الارتباط بسياسة شاملة للمدن الجديدة، وحلقة فى سلسلة هذ السياسة وليست منفصلة عنها.

وهذا لا ينفى التضارب الحادث عند البدء في التفكير في هذه الفكرة

بالاتجاه نحو تعمير الصحراء، حيث نشرت جريدة الأهرام في ١٩٧٤ خبرا مؤداه أن الأولوية المعطاة لتخطيط المدن الجديدة هي مدن ثلاث: (السادات، ٦ اكتوبر، ١٠ رمضان)(٧). ولكن عند البدء في التنفيذ بدأت أولى الخطوات الجادة بصدور القرار الجمهورى (٢٤٩) فى ٤/ ٦/ ١٩٧٦، وذلك بتخصيص الأراضى الواقعة بين الكيلو متر ٤٨، والكيلو متر ٦٨، من القاهرة على طريق القاهرة - الاسماعيلية الصحراوى لانشاء أولى المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر وهى مدينة العاشر من رمضان، لتتوالى بعد ذلك المدن الأخرى.

ويشير تقرير استراتيجية التنمية الاقليمية (١٩٧٨ - ١٩٨٢) الى ثلاثة أهداف رئيسية لهذه المجتمعات العمرانية الجديدة هى(٨):

(أ) زيادة الدخل القومى والاقليمى باعتبار أن هذه المدن تمثل في حقيقتها انتاجية تضيف الى الدخل القومى والاقليمى، علاوة على ماتؤديه من زيادة القاعدة الاقتصادية للدولة.

(ب) تخفيف الضغط السكانى على المدن الكبرى نتيجة لخلق مناطق جذب جديدة.

(جـ) توفير فرص عمل للسكان هى أساس نمو هذه المدن.

أي أن حقيقة هذه المدن تتركز فى أن هدفها انتاجى أساسا وبالتالى تتنوع أنشطتها الاقتصادية لترجمة هذا الهدف الانتاجى.

وتؤكد الخطة الخمسية للتنمية (٨٢/ ٨٣ - ٨٦/ ١٩٨٧) الصادرة عن وزارة التخطيط، أن الأهداف الرئيسية للتعمير والمدن الجديدة في المدى الطويل كالآتى(٩):

(أ) كسر حدة الكثافة السكانية العالية وتخفيف العبء على المناطق والمدن الحالية بالخروج الى صحراء مصر وسواء لها حيث توجد مصادر للثروات

الطبيعية تصلح لاقامة قاعدة اقتصادية لمجتمعات عمرانية جديدة.

(ب) انشاء مجتمعات عمرانية تمتص جزءا من التكدس السكانى فى المدن المختلفة باقامة مناطق سكنية متكاملة الخدمات والمرافق بامتداد المدن الكبرى، وفى المناطق غير الصالحة للزراعة فى اطار تخطيط عمرانى مبنى على أسس علمية سليمة.

(جـ) الاستفادة من الموارد الكامنة فى صحراء مصر وسوا حلها، وذلك للتخفيف عن المناطق المكتظة بالسكان وتعديل الخريطة السكانية لجمهورية مصر العربية.

(د) العمل على ان يمتد العمران الى خارج الرقعة المأهولة حاليا، أى خارج المدن والقرى لاستيعاب الجزء الأكبر من الزيادة السكانية المتوقعة خلال السنوات الباقية من القرن العشرين، وامتصاص تحركات الهجرة الداخلية وتغيير مساراتها الي المدن والمجتمعات الجديدة حتى لا تسبب ضغطا على المراكز والمدن الحضرية الحالية.

(هـ) انشاء المدن والمجتمعات الجديدة فى اطار تخطيط اقليمى عمرانى منبثق من تخطيط قومى عام.

وعلى الرغم من أن الخطة الأولى (٧٨ - ١٩٨٢) أعطت الأولوية للهدف الانتاجى للمدن الجديدة، الا أن الخطة الثانية (٨٢/ ٨٣ - ٨٦/ ١٩٨٧) جاءت لتعطى الاولوية أولا لمواجهة التكدس السكانى بالخروج الى الصحراء، أى أن الهدف المحورى فى الخطة الأولى هو البعد الأنتاجى، ويليه البعد السكانى، ولكن فى الخطة الثانية فأن الهدف المحورى كان البعد السكانى، يليه البعد الأنتاجى أو الاقتصادى عموما.

كما أن هناك تقارير رسمية تشير الى أن سياسة المجتمعات والمدن الجديدة ينظر اليها على أنها أحدى ركائز التنمية الاقتصادية فى بعدها المكانى،

وتتضمن صياغة أهداف اقامة هذه المجتمعات على النحو التالى(١٠):

(أ) تقليل حدة الفوارق الاقليمية داخل الدولة الواحدة من خلال خلق أقطاب للنمو تمارس الحد من آثار الانتشار على مناطق الاستقطاب المجاورة ما يؤهلها لأن تنمو بمعدلات عالية ومنتظمة، وهو ما يؤهلها الى الانتقال على طريق التقدم والرخاء الاقتصادى.

(ب) الحد والتخفيف من مشاكل التحضر الزائد في المدن الكبرى والمتمثلة فى العديد من الاختناقات بأوجه الحياة فى تلك المدن.

(جـ) زيادة الحيز المأهول من المسطح الكلى للدولة، وأعادة توزيع السكان واحداث خلخلة فى الكثافة السكانية بالدولة.

(د) خلق فرص عمل جديدة لمواطنى الدولة، وهو ما يساعد فى القضاء على البطالة بصورها المختلفة سواء أكانت أجبارية أم مقنعة.

وهذا التقرير يوضح بصورة شاملة الهدف المحورى للمجتمعات الجديدة وهو النشاطات الاقتصادية المختلفة، واداء دور فى النظام الاقتصادي المصرى.

ويتضح هذا عند أنشاء المدينة التى وضعت لها عدة مراحل ومقسمة الى مربعات مختلفة تشمل: (الاسكان، والخدمات، والمشروعات الصناعية). وتمت مراعاة عوامل كثيرة كموقع المشروعات الصناعية وطبقا لأنواعها (الخفيفة والمتوسطة والثقيلة).

ومن ثم فأن أنشطة المدينة تركزت فى (الأسكان - الصناعة - الأنشطة التجارية، والخدمات الادارية وهى: الدينية، والصحية، والتعليمية، والثقافية، والشوارع والطرق والمسطحات الخضراء...).

(٣) درجة الاكتفاء واستقلالية المدينة:

يرى بعض المتخصصين في هذا المجال أن من الواجب مراعاة التوازن

الايكولوجى عند انشاء المدن الجديدة، بحيث يكون هناك توازن ما بين الحياة النباتية والحيوانية والانسانية فى المسطح الجغرافى الذى يستوعبها بحيث لا يحدث تكدس للبشر فى مكان واحد وان يكون هناك توزيع جيد للخدمات على المسطح الجغرافى، وأن تتوافر بها الموارد التى تجذب السكان. وبالنسبة للمدن الصناعية التى تقام على حافة الصحراء فينبغى مراعاة استصلاح اراضى حول هذه المدن ويشترط لنمو هذه المدن أن يكون بجوار كل منطقة صناعية حوالى ٤/ آلاف فدان على الأقل يمكن استصلاحها.. فالمدينة كيان عضوى نام، ومن ثم لابد أن يكون هناك توافق بين السكان والمسطح الجغرافى[١١]. كما يؤكد ذلك آخرون بأن هناك عدد من الأسس لابد من مراعاتها عند اختيار المدن الجديدة منها: المسافة الاقتصادية بين المدينة الأم والمدينة التابعة، وقرب موقع المدينة من شبكات الطرق الاقليمية الحالية التى تساعد على التنمية الاقتصادية للمجتمع فى المدينة، وتوافر دراسات طوبواغرفية للموقع يتحدد على أساسها صلاحية التغيير بأقتصاديات مقبولة، ومصادر المياه المتوفرة سواء جوفية أو من النيل والترع وذلك باقتصادية مقبوله، ومصادر الطاقة وامكانيات تغذية المجتمع الجديد سواء الصناعى أو السياحى، وما يلزمه من خدمات أسكان بالطاقة اللازمة باقتصاديات مقبولة أيضا، ودراسات خاصة بطبيعة الأراضى وميكانيكية التربة التى تقام عليها المدينة، ودراسات بيئية لتحديد العوامل الجوية والطبيعية التى تؤثر فى التعامل مع البيئة والتكيف بها، وكذلك دراسات استراتيجية الدفاع على المستوى القومى والمحددات العسكرية[١٢].

اضافة الى ما سبق فأن أختيار المدن الجديدة تتطلب توافر الظروف المناخية والصحية الملائمة، وامكانيات توافر المياه، وخصائص الأرض، وامكانيات مد المدينة بالكهرباء وتوفر مواد البناء فى المنطقة، وسهولة الوصول الى المدينة برا وجوا، وصلاحية الاراضى للبناء، وقربها من الارض الزراعية، وجاذبية المكان

وسهولة الاستيلاء على الارض(١٣).

وهكذا يتضح أنه من الضرورى توافر عدد من العوامل المشجعة على نجاح هذه التجربة وضرورة أخذها فى الاعتبار. وأن نجاح هذه المدن يتوقف على مدى الاكتفاء الذاتى وتحقيق الاستقلالية الكاملة.

وبالنظر الى الواقع العملى ومدى مراعاة ذلك أتضح تعدد وجهات النظر كما يلى:

حيث يرى البعض أن المدن المستقلة فى مصر بعيدة عن العاصمة، وبعيدة عن المواقع الحالية للتنمية الحضرية، ومن ثم بعيدة عن مصادر العمالة، وبعيدة عن الاسواق الرئيسية، وقدرتها على اجتذاب الصناعات الصغيرة والمتوسطة محدودة، أما الأنشطة الصناعية الكبيرة فلن يتاح جذبها الي هذه المدن دون دعم حكومى كبير، وهذا ما ينطبق على مدينة العاشر من رمضان، حيث أجتذبت بالفعل قدرا لا بأس به من الصناعات الصغيرة والمتوسطة، الا أن نسبة كبيرة من العمالة بهذه المصانع لازالت تقيم فى القاهرة وتنقل أو تنتقل الى المدينة الجديدة كل يوم(١٤).

ويرى آخرون أن مدينة العاشر من رمضان سوف تتحول الى مدينة تابعة للقاهرة. ولن يؤدى انشاؤها الا الى عشرات الملايين من الجنيهات وضعت كسبا حلالا لا يقابله أى جهد لعشرات المستثمرين والمعتدين على الأراضى عبر الطريق الصحراوى بين القاهرة والاسماعيلية، ولكننى وبشكل شخصى أراها تجربة لا بأس بها يمكن أن تحول بعضا من الضغط السكانى عن وادى النيل. ولكن عيبها أنها قريبة اكثر من اللازم من القاهرة ولن تكون كيانا مستقلا كاملا. فالعيب الجوهرى أن العاملين بالمدينة لا يسكنون بها بل فى القاهرة(١٥).

كما أن هناك البعض الآخر الذى يرى أنه قد روعى فى تخطيط مدينة العاشر من رمضان أن تحقق لقاطنيها نوعا من الاستقلالية فى فى مجال توفير الخدمات والمرافق التى يحتوى عليها المجتمع الجديد حتى لا تكون تابعه للمجتمعات القائمة. فالأصل أن المدينة تشكل وحدة عمرانية مستقلة من حيث توفير كافة سبل الراحة ومقومات الحياة الأساسية وهو الأمر الذى استهدفه المخطط فى جذب العديد من الأنشطة الصناعية الحديثة نحو التوطن بذلك المجتمع الجديد، كما ان المدينة ستفى باحتياجات السكان الذين سيقيمون فيها، وخدماتهم اللازمة لهم بما يحقق الاكتفاء الذاتى وعدم التبعية بما يتوافق مع استراتيجية التنمية كمدينة مستقلة(١٦).

وهكذا تتعدد الآراء بشأن مدى الاكتفاء الذاتى والاستقلالية كعوامل روعيت عند التخطيط لهذه المدن. وعلى الرغم من أن هناك نوعا من المراعاة لهذه العوامل الا أنها كانت مراعاة نظرية اكثر منها عملية كما سبق ايضاح ذلك، ولازال السعى قائما لتحقيق الاستقلالية والاكتفاء الذاتى للمدينة، رغم ان البعض يشكك في امكانية بلوغ ذلك.

(٤) طبيعة المرافق المتاحة ومدى وفرتها.

من بين العوامل التى من الواجب أخذها فى الأعتبار، كما سبق أيضاحه، عند أنشاء المدن الجديدة هو أمكانية توافر المرافق الأساسية من مياه، كهرباء، وطرق، ومواصلات، وخدمات أساسية وغيرها مما يساعد على نجاح المدينة واستمرارها فى تحقيق الأهداف المنشودة من ورائها. ولا شك أن هذه العوامل من البديهيات عند التفكير فى انشاء مدينة جديدة لاستحالة الحياة بدونها، وبالتالى فقد روعى توفر أغلب المرافق اللازمة عند التخطيط لانشاء مدينة العاشر من رمضان(١٧). ونذكر على سبيل المثال أن عنصر المياه لم يكن معروفا مصدر توفره عند التفكير في موقع المدينة، الا أنه يتبين أن هناك

أمكانية للحصول على المياه وذلك لأن وزارة الرى كانت تقوم بعمل مشروع لتوسيع ترعة الأسماعيلية، كذلك وضعت الدولة فى اعتبارها توفير الكهرباء اللازمة، وبالنسبة للطرق تم الانتهاء من مشروع ازدواج الطرق فى منطقة القناة[18]. وفى الوقت الذى توافرت فيه جزء من المرافق الاساسية الا انه يلاحظ عدم وجود شبكة مواصلات تربط المدينة بالمدن المجاورة حيث تم احتساب العائد المادى دون العائد الاجتماعى المطلوب ترسيخ مفهومه لدى أجهزة الخدمات بالمدينة خاصة جهاز النقل العام الذى يتطلب الأمر أقامته فورا، لأنه من الأخطاء الفادحة عدم وجود مثل هذه الشبكة[19]. ويؤكد آخرون علي أهمية توافر المواصلات استنادا الى طبيعة الانسان المصرى الذى يحب حياة الأستقرار، ويجب أن يكون قريبا من الأهل، ومن الماء والوادى، وهذا سبب نفسى وانسانى، ولذلك فانه اذا اكتمل خط المترو الذى يصل الى العاشر من رمضان ويربطها بالقاهرة، فان نسبة العمران ستزيد، وسيحدث التحام بين المدينة والقاهرة. ولذلك فانه من الصعب الحكم على مدينة العاشر من رمضان قبل أكتمال مرافقها وخاصة شبكة المواصلات[20]. وبالتالى فأن توفر شبكة المرافق لم يكن مأخوذا في الأعتبار بشكل متكامل، ولكن أخذت بعض المرافق في الأعتبار والتى تمثل البنية الأساسية اللازمة للحياة فى مدينة العاشر من رمضان على وجه التحديد.

(٥) التكلفة والعائد الاقتصادى للمدينة:

ضمن الأهداف الرئيسية من أنشاء المدينة زيادة الدخل القومى من خلال قاعدة أقتصادية مستقلة وزيادة فرص العمل ومواجهة الطلب المتزايد على أراضى المشروعات الصناعية. وقد وضع المخطط العام للمدينة في أطار المخططات القومية والأقليمية لأحداث نمو متوازن فى ظل الامكانيات والموارد المتاحة حيث أن أنشاء مدينة جديدة بهذا الحجم يعتبر مشروع قومى يؤثر ويتأثر

بكافة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك بخطط التنمية للمجتمع ككل. كما أوضح المخطط أن تنفيذ المدينة الجديدة سيؤثر علي امكانيات الدولة وامكانيات الاقاليم المحيطة بها من خلال: التنافس والطلب المتزايد على العمالة الماهرة ومواد البناء ووسائل الانتقال بما يؤثر على حركة التعمير واحتياجات المناطق العمرانية فى الاقاليم المحيطة، وكذلك التنافس بين الصناعات الجديدة والصناعات القائمة فى المناطق المجاورة على العمالة الماهرة والمواد الخام، كما أن نمو المدينة سيؤدى الى زيادة الطلب على الغذاء والمواد الاستهلاكية، وهذا سيتعارض مع زيادة احتياجات مدينة بلبيس واقليم شرق الدلتا[٢١].

ويؤكد الوزير المسئول أن الهدف من أنشاء المدن الجديدة هو أستثمارى بكل تأكيد ولكن بجانب ذلك هناك أهداف سياسية وأجتماعية وأمنية وسكانية في تكوين ونشأة هذه المجتمعات. واذا مالم تكن هناك اهداف اقتصادية من هذه المدن فلن تحدث عملية جذب ولا تنمية[٢٢].

ويتضح أذن أن هناك هدفا اقتصاديا من وراء انشاء هذه المدن أساساً، أضافة الى أهداف اجتماعية وغيرها. ويبقى السؤال: هل العائد الاقتصادى المأمول توافق مع المنطقة الاقتصادية لهذه المدن خاصة العاشر من رمضان؟ وهل اتسقت الأهداف مع الامكانيات المتوفرة لدى الدولة؟

يجيب على ذلك البعض، بأنه رغم معرفة السلطة السياسية بقصور التمويل وتدبير الأموال لتحقيق الأهداف المأمولة من انشاء المدن الجديدة، الا أنها كانت أمام الالتزام المعلن بهذه الاستراتيجية، أن قامت بالبدء فى مشروعات التعمير، وكان أن صدر قرار تخصيص الأراضى اللازمة لأقامة أول مجتمع صناعى جديد على أراضى الصحراء وهو مدينة العاشر من رمضان[٢٣].

كما يرى آخرون أن أنشاء المدن الجديدة في ظروف بلادنا الآن فيه تبديد للموارد القليلة التى لدينا، خاصة أن المدن الجديدة لن تكون مواردها فى القريب العاجل كافية للنمو الاقتصادى المرغوب، وذلك لأنها لا تتمتع بمزايا موقعية كبيرة، ولن يتاح لها تحقيق النمو الذى استهدفته سياسة انشائها، ولن تتحقق الآثار المعول عليها من حيث استيعاب عدد السكان المرغوب(٢٤).

اضافة الى نموذج مدينة السادات التى انشئت فيها مبانى للوزارات المختلفة ولم يتم النقل اليها مما يعد اهداراً للمال العام وعدم الاستثمار الأمثل، وكذلك نموذج مدينة العبور كنموذج صار لهدر الأمكانية وتأكيد لعدم التخطيط المسبق، وتضارب الأجهزة(٢٥). ومع ذلك يبقى أن هناك مخططا أقتصاديا من أنشاء هذه المدينة، وكذلك هناك بعدا اجتماعيا وأبعاد آخرى هامة يجعل تقييم التكلفة الاقتصادية بمقارنتها بالعائد الاقتصادى على المستوى النظرى أمر هام أخذا فى الاعتبار حجم الابعاد الاجتماعية وغيرها والمستهدفة بالفعل، وذلك حتى يتيسر التقييم الموضوعى الشامل دون الاقتصار على العامل الاقتصادى فحسب.

ثانيا: عملية صنع القرار:

ان فكرة المدن الجديدة ليست من الأفكار الجديدة التى لم تمر بمصر من قبل. فمنذ أنشاء قناة السويس في القرن الماضى تلاها أنشاء مدن القناة الثلاث وهى بورسعيد والأسماعيلية والسويس. كما أضيفت مدن جديدة أخرى في أعقاب أنشاء السد العالى سواء في الجنوب أو فى الصحراء الغربية وهى مدن الوادى الجديد ومديرية التحرير والعامرية. وعندما أنتهت حرب اكتوبر ١٩٧٣، بدأت تطرح أفكار لأعادة بناء المجتمع. وقد عبر النظام الرسمى آنذاك عن نفسه من خلال طرحه لوثيقة ورقة اكتوبر. وتعرضت الورقة ضمن الباب الثالث المعنون «بمهام المرحلة أو استراتيجية حضارية شاملة»، وبعد التعرض للتنمية

الاقتصادية وللتنمية الاجتماعية، جاء ذكر المحور الثالث للاستراتيجية الحضارية بعنوان خريطة جديدة لمصر. وفى هذا المحور تعرض الى مشاكل تركز الحياة فى الوادى الضيق، وضرورة الخروج منه الى الصحراوات الواسعة التى تشكل فراغات استراتيجية لا يجوز تركها لأنه يتعارض مع معدلات الزيادة السكانية العالية، ومع السياسة الامثل لاستغلال الثروات الطبيعية المتاحة، ثم اشار الى ضرورة تعمير سيناء فى اطار خطة واحدة شاملة، وكذلك الامتداد بمناطق العمران غربا على شاطىء البحر الأبيض المتوسط، وشرقا على ساحل البحر الأحمر، وجنوبا حول بحيرة ناصر، استنادا الى أن امكانيات التعدين والصناعات والثروات البحرية، والامكانيات السياحية، متوفرة فى هذه المناطق الي أقصى حد ثم تشير الورقة في ختام هذا المحور الى أنه أصبح ضروريا أن يكون لمصر مشروعاتها لأقامة المدن الجديدة، ولإنشاء عدد من الموانىء الجديدة والمدن الملحقة بها على الشواطىء المصرية البحرية الطويلة[٢٦].

وتؤكد هذه الوثيقة اذن على ضرورة الخروج من الوادى القديم حول نهر النيل، الى الصحراوات الواسعة وذلك بانشاء المدن الجديدة، وخاصة فى شواطىء البحر المتوسط والبحر الأحمر، وأيضا سيناء، باعتبار هذه الأماكن بها امكانيات للتعدين والصناعات والثروات البحرية. ولم تتطرق الورقة أذن الى طرح المدن الجديدة فى اطار استصلاح الأراضى أو كفلسفة متكاملة بل مجرد أفكار عامة. ومع ذلك يبقى أن الورقة أبرزت أهتمام القيادة السياسية آنذاك بأهمية أقامة المدن الجديدة فى الصحراء أيا كان المكان أو طبيعتها. وتناولت الأفكار، وتعددت الاجتهادات، وطرحت البدائل والتى تبلورت حول[٢٧]:

(أ) عملية تطوير وتنمية المدن الصغيرة والمتوسطة لكى تصبح منافسة للمدن الكبرى، وتتحول الى مناطق جذب سكانى من خلال مشروعاتها الاستثمارية.

(ب) استراتيجية خلق الأقطاب المضادة - بمعنى ان تقوم مدن مضادة للمدن المكدسة بالسكان كقطب أو منطقة جذب تخفف عبء المدن الكبرى، واختيرت الاسماعيلية لتكون قطبا مضادا للقاهرة لما تتمتع به من مميزات وامكانيات وقدرة علي استيعاب مشروعات جديدة للتنمية والاستثمار.

(جـ) استراتيجية تبطئة نمو المدن الكبرى، وفى المقابل الأسراع بتنمية المدن الأخرى، حتى لا تظل المدن الكبرى، والعاصمة خصوصا - مناطق جذب سكانى.

(د) نقل العاصمة.

(هـ) عمليات تنمية الريف، والاهتمام بالبنية الاساسية في القرى المصرية.

ولكن الحكومة اختارت بديل سياسة المدن الجديدة، وبدأت الدولة في التخطيط لمدينتي العاشر من رمضان والسادات لتستوعب كل منها (٥٠٠) ألف نسمة حتى عام ٢٠٠٠، ثم تلتهما مدن ٦ اكتوبر والعبور والأمل وغيرهم.

وبدأت الدراسات، وصدر قرار جمهورى بأنشاء مدينة العاشر من رمضان في يونيه ١٩٧٦، ويصدر بعد ذلك قانون المجتمعات الجديدة رقم (٥٩) لعام ١٩٧٩. أى أن القانون صدر بعد ثلاث سنوات من البدء فى انشاء المدينة فعلا. وبين هذين التاريخين وخلال زيارة الرئيس السادات لمدينة العاشر من رمضان بصحبة الوزير حسب الله الكفرواى لمتابعة الأمر على الطبيعة، وبعد الشرح المقدم من الوزير حول ماتم ازاء المدينة فوجىء الوزير بالرئيس السادات يعقد مؤتمرا صحفيا قال فيه: «الكفراوى يقول لى أنه مازالت هناك دراسات لم تنته بعد، ويقول الخواجة الذى معه أن لديه دراسات أخرى لم تنته هى الأخرى،

ولكننى اليوم أصدر اليه أمرا بأن يعلن غدا عن بيع الأراضى بسعر (٥٠) خمسين قرشا للمتر الواحد[٢٨]. ويشير الوزير نفسه أيضا الى أن هذا القرار كان قرارا سياسيا، وكان على أن أنفذه طبقا لنصيحة ممدوح سالم (رئيس الوزراء آنذاك)، لأن الرئيس السادات عندما كان يتخذ قرارا معلنا لا يتراجع فيه. وقد نفذت القرار رغم أننى لا أوافقه لأننى كما توقعت معظم الذين أخذوا الأرض لم يأخذوها الا لأولادهم في المستقبل[٢٩].

ويؤكد د. مصطفى الحفناوى (وزير الأسكان السابق) أيضا، هذه المعلومات بقوله «يجب أن نضع في الأعتبار أن كانت هناك بداية خاطئة مازلت أتذكرها عند بدء تنفيذ المدن الجديدة. فقد كان هناك سرعة واندفاع. كان القرار السياسى مندفعا فمازلت أذكر الرئيس السادات عندما زار العاشر من رمضان وقال للمهندس الكفراوى:

«بع المتر بخمسين قرشا»، وهذا السعر لم يكن ثمنا مناسبا لبيع الارض، بل كان القرار السياسى في غير صالح تنمية المدينة[٣٠].

كما يشير أحد المسئولين بوزارة التعمير، الى «أنه فى البداية قد أخطأنا بأعطاء الأرض والشقة لمن يملك، فمن يحتاج الى الشقة ولديه الأستعداد والأستقرار في مجتمع جديد ولم يذهب لأنه ليس لديه ما يشترى به فأدى ذلك الى أن من يحوز شقة في المدن الأخرى تملك شقة أخرى في المدن الجديدة[٣١].

وهكذا يتضح من خلال العرض السابق ما يلى:

(أ) أن الرئيس السادات كان صانع القرار الرئيسى في إنشاء مدينة العاشر من رمضان والبدء فيها. ويؤكد ذلك خروج هذا القرار عما أوردته ورقة أكتوبر السابق الأشارة اليها اجمالا.

(ب) تجاوز التخطيط الشامل والدراسات التمهيدية التى كان يتم أجراؤها

للمدينة قبل البدء فيها، وذلك بصدور قرار السادات ببيع الأراضى للمواطنين.

(جـ) أن المؤسسات كان لها دور لاحق لأصدار القرار، أما بوضعه موضع التنفيذ كما أتضح في قيام الوزير المختص وبتعليمات من رئيس وزرائه بتنفيذ قرار الرئيس السادات، أو لاضفاء المشروعية عليه وذلك بأصدار قانون للمجتمعات الجديدة فى ١٩٧٩ رغم أن البدء فيها كان سابقا علي ذلك بثلاث سنوات، بل صدر هذا القانون أيضا علي وجه السرعة لدرجة تضمينه بعض المواد التى تحيل الى القانون العام فى حالة عدم وجود نص به، وهذا يعكس عدم التأنى في اصداره من السلطة التشريعية.

(د) أن المشاكل التى واجهت المدينة منذ إنشائها وحتى الآن وحتى تمت مناقشتها عند التعرض للاعتبارات التى أخذت في الحسبان عند انشاء المدينة ، لتؤكد عدم اكتمال الدراسات والتخطيط الشامل لهذه المدينة وغيرها من المدن الجديدة الأخرى.

(هـ) أن التحول المفاجىء من التخطيط العام الوارد فى ورقة اكتوبر لخريطة جديدة لمصر، والسابق الأشارة اليها، الى البدء في عدد من المدن ليست ضمن ما تضمنته ورقة اكتوبر، لتؤكد من ناحية أخرى الفردية فى صنع القرار وتركيزها فى شخص السادات من ناحية، ومن ناحية أخرى تؤكد أن هناك ادوارا لبعض المحيطين للرئيس السادات آنذاك لم يكشف النقاب عنها حتى الآن تفصيلا. ولكن لأن لهؤلاء دور فى انتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادى بهذا الشكل الفوضوى الذى بدأت به، لذلك فأن الاشارة الى الارتباط بين هذا، وبين قرار بيع الأراضى بسعر غير مدروس فى مدينة العاشر من رمضان تعد أمراً قائما وبأحتمال كبير.

ثالثا: تقييم القرار:

يمكن تقييم القرار الذى مضى على صدوره ما يقرب من (١٥) خمسة عشر عاما، وعلى بدء تنفيذه ما يقرب من أثنى عشرة عاما، وذلك بالمقارنة بين ماتم استهدافه والتخطيط به، وماتم فى الواقع العملى. بعبارة أخرى فأن التقييم يأتى فى اطار المقارنة بين الأعتبارات او العوامل التى أخذت في الحسبان عند الشروع فى هذا القرار، وبين ماظهر في الواقع العملى وتم تنفيذه بالفعل في أطار هذه الاعتبارات. بعبارة اكثر تحديدا، ماهى طبيعة العلاقة بين ماتم تنفيذه، وماتم التخطيط له أصلا؟ أى الى أى مدى كان التنفيذ امتدادا لما تم التخطيط له أو لغير ذلك؟ وهنا فان نجاح القرار أو إخفاقه في مرحلة التقييم هذه، سيكشف عن العوامل التى أدت الى النجاح أو الى الاخفاق كما سيرد ذكره.

وقد ناقشت عدة دراسات هذه النقطة، حيث قارنت بين ماتم تنفيذه بما تم التخطيط له أصلا. وقد ناقشت أحدى هذه الدراسات ذلك في اطار الأهداف الرئيسية المبتغاة من وراء المجتمعات العمرانية الجديدة، والتى تتحدد بأربعة أهداف هى:

(زيادة مساحه الحيز المأهول من المسطح المصرى، وأستيعاب الزيادة السكانية وتخفيف الضغط عن مدن القاهرة والجيزة والاسكندرية، وخلق فرص عمل جديدة لحالات البطالة المقنعة في محافظات الوجه البحرى، وتحسين مناخ الاستثمار المصرى(٣٢).

واذا تناولنا كل هدف علي حده يتضح ما يلى:

(أ) زيادة الحيز المأهول من المسطح المصرى: فطبقا لما قدرته وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة، فانه يمكن اضافة ٣٠٪ الى الحيز المأهول من المسطح

المصرى عند اكتمال هذه المجتمعات العمرانية الجديدة والمدن المستقلة والتابعة لتصبح المساحة المعمورة ٣٤٪، وبطاقة استيعابية للسكان تصل الى (١٠٠) مليون نسمة(٣٣). بينما تقديرات وزارة التخطيط ترى أن المساحة المضافة خلال الفترة من (٧٦ - ٢٠٠٠) لن تتجاوز ٦ر١٦٣/ ألف كم٢، وبالتالى يصبح مجموع المسطح المعمور عام ٢٠٠٠ حوالى ١ر٢٠٢/ ألف كم٢، أى ٢ر٢٠٪ من أجمالى المسطح المصرى. ويرجع الخلاف بين التقديرين الى أن تقديرات وزارة التعمير قد بنيت على أساس الاحتياجات التمويلية لتنفيذ خطط المجتمعات الجديدة خلال الفترة (١٩٧٦ - ٢٠٠٠)، فى حين بنيت تقديرات وزارة التخطيط على أساس الموارد المالية الممكن تخصيصها خلال نفس الفترة.

ولعل ماتم تنفيذه من خطط المجتمعات الجديدة خلال الفترة من ٧٦ - ١٩٨٦ - يجعلنا نميل الى الأخذ بتقديرات وزارة التخطيط نظرا لتعثر المراحل الأولى من التخطيط العام لكل من مدينة العاشر من رمضان، و٦ اكتوبر، والسادات والعامرية والصالحية، والملاحظ أيضا أن هناك تفاوتا واضحا بين المستهدف والمحقق بالفعل من خطط هذه المدن منذ انشائها لقصور شديد فى الموارد المالية التى تم تخصيصها خلال الخمس سنوات الماضية، وتلك المتوقع تخصيصها من ميزانية الدولة أيضا(٣٤).

(ب) المساهمة في استيعاب الزيادة السكانية: فطبقا لما تم التخطيط له فأن أقامة المجتمعات الجديدة سوف تساهم فى استيعاب قدر من الزيادة السكانية تبلغ حوالى (٢) مليون نسمة حتى عام ٢٠٠٠(٣٥)، ولكن بالمقارنة بالزيادة المتوقعة للسكان من منتصف الثمانينات وحتى عام ٢٠٠٠، فستصل الى حوالى ٢٠ مليون نسمة، فأنه يوضح ضآلة مقدار ما يمكن ان تستوعبه المجتمعات والمدن الجديدة من الزيادة السكانية

المتوقعة. وهذا يعنى ان الزيادة السكانية ستظل تكدسها فى نفس المساحة المأهولة حول الوادى وهى ٤٪، ويساهمون بالتالى فى زيادة الكثافة السكانية، ويشاركون في احداث الضغط السكانى على القاهرة الكبرى والاسكندرية ومع ذلك فان المجتمعات الجديدة لن تستطيع أستيعاب حجم السكان المخطط له عام ٢٠٠٠ لعدم أمكانية أكتمال تنفيذ خطط هذه المجتمعات خلال الفترة المتبقية من هذا القرن. وطبقا لدراسات تقييم تجربة العاشر من رمضان يتضح أن حجم السكان فى هذه المدينة لم يتعدى ٤٪ من الحجم المخطط له فى عام ١٩٨٢. وانخفضت معدلات الاضافة الى السكان فى هذه المدينة من ٧٥٪ عام ١٩٨١، الى ٢٨٪ فى المتوسط عام ١٩٨٢، بل أن عدد سكان المدينة أيضا حتى عام ١٩٨٧ لم يتجاوز ١٥ ألف نسمة وبنسبة ٦٪ من المقدر له وهو (٢٠٠) ألف نسمة[٣٦].

ويرجع انخفاض حجم السكان فى المدينة الى الاختلال الواضح بين أرقام التنفيذ والارقام المخططة والذى يرجع بدوره الى طموح الخطط الخاصة بتلك المدن مع قصور الموارد المالية المخصصة لانشائها، فى الوقت الذى تتعاظم فيه تكاليف انشاء المجتمعات والمدن الجديدة[٣٧]. وهكذا يتضح ان مقدار ما تستوعبه المدن الجديدة من الزيادة السكانية خلال الفترة (١٩٨٠ - ٢٠٠٠) صغير للغاية، ويقل كثيرا عن المعدل المستهدف طبقا لخطط انشاء مدينة العاشر من رمضان، وغيرها من المدن الأخرى. وعلى ذلك يمكن القول بأن أقامة المجتمعات الجديدة سوف تساهم في استيعاب قدر من الزيادة السكانية دون أن يمتد أثرها الى مسألة خلخلة الكثافة السكانية وأعادة توزيعها بشكل يخفف الضغط على المحافظات الكبرى.

(جـ) خلق فرص عمل جديدة: طبقا لما هو مخطط له، فأن المستهدف

توفير فرص عمل جديدة يبلغ عددها (٧٥٠) ألف فرصة عمل حتى عام ٢٠٠٠، ولكن الواقع يشهد أن هناك اختلاف كبير بين أرقام التنفيذ والأرقام المخططة الخاصة بفرص العمل بالمجتمعات الجديدة. وعلى سبيل المثال في مدينة العاشر من رمضان، فأن العمالة الحقيقية لم تحقق سوى ٤ر٨٪ من اجمالى العمالة المخططة فى نهاية المرحلة الاولى عام ١٩٨٢ حيث كان يجب ان تصل العمالة الفعلية الى حوالى ٥٠٪ من اجمالى العمالة المخططة في ذلك العام والذى يمثل نصف المدة المحددة لأنتهاء المرحلة الأولى. كذلك بلغت العمالة الصناعية الفعلية ٥ر١٥٪ فى عام ١٩٨٢ من اجمالى العمالة الصناعية المخططة حتى نهاية المرحلة الاولى. فى حين كان يجب ان تصل الى ٥٠٪ من اجمالى العمالة الصناعية المخططة[٣٨]. وفى تقرير حديث عن جهاز مدينة العاشر من رمضان يشير الى أن العمالة المخطط لها حتى يونيه ١٩٨٩ فى جميع المجالات (صناعية، وخدمات، وتشييد، وزراعة) (٥٠) الف عامل، تم تشغيل ٢٦ الف وبنسبة ٥١٪ تقريبا[٣٩]. ومن ناحية أخرى فأن مشكلة العمالة تظهر فى عدم اقامة العاملين بالمدينة ذاتها، حيث بلغ عدد المقيمين ٣٦٪ بالمدينة فقط، بينما العدد الباقى وهو ٦٤٪ فهو العمالة غير منتظمة، ويتم الاستعانة بها من مناطق مجاورة للمدينة.

وهكذا يتضح أيضا أن هذا الهدف لم يحقق النسبة المأمولة بالنسبة للمدن الجديدة عموما، وأن كانت حققت نسبة معقولة الى حد ما من المخطط له فى مدينة العاشر من رمضان تصل الى النصف فقط، وبالتالى فأن هدف خلق فرص عمل جديدة بمقدار (١٥٠) الف فرصة حتى عام ٢٠٠٠ بمدينة العاشر من رمضان يعتبر أمر بعيد المنال.

(د) تحسن المناخ الاستثمارى: أسهم المشرع المصرى بتقديم أعفاءات كبيرة

للمستثمرين في المدن الجديدة في تشجيع الاستثمارات الخاصة الى مدينة العاشر من رمضان بأعتبارها باكورة المجتمعات الجديدة، وهى المدينة التى يمكن أن نلمس فيها أثر هذا التحسن فى المناخ الاستثمارى علي حركة تدفق رؤوس الأموال الاجنبية والوطنية لها. وفى دراسة ميدانية أمكن للباحث تقديم حجم الاستثمارات المنفذة حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٦ بمدينة العاشر من رمضان بما يقترب من ٢ر١ مليار جنيه، وبملاحظة المشروعات الصناعية التى بدأت الدخول الى المدينة عام ١٩٧٩ فانه يمكن استنتاج تعاظم حجم رؤوس الأموال الخاصة الممكن أستثمارها بالمناطق الصناعية لهذه المدينة وخاصة وانه قد تمت الموافقة على (٦٥٠) مشروعا صناعيا بالمدينة حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٦، ولم يبدأ فيها الانتاج الفعلى سوى (١٦٩) مشروعا حتى الآن، والباقى تحت التنفيذ. وهذه المؤشرات تؤكد كلما يرى الباحث ان حجم رؤوس الاموال المنتظر استثمارها بالمدينة سوف تتضاعف عام ٢٠٠٠، وهو ما ينطق على المدن الصناعية الاخرى مثل ٦ اكتوبر والسادات والعامرية[٤٠]...الخ. وفى تقرير حديث عن عدد المنشآت المخطط لها والتى تمت الموافقة عليها فقد بلغ حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٩ (١٠١٣) مشروعا، دخل دور التنفيذ الفعلى ٣٣٦ وبنسبة ٢ر٣٣٪[٤١]. كذلك أشار تقرير حديث عن وزارة التعمير بأن عدد المصانع المنتجة بمدينة العاشر من رمضان حتى ٣٠/ ٩/ ١٩٨٩ بلغ (٣٤٠) مشروعا صناعيا منتجا، اضافة الى (٢٨٧) تحت الانشاء، وباجمالى (٦٢٧) مشروعا[٤٢].

وبالنظر الى مدى تحقق المخطط له في مجال الخدمات والاسكان فى الواقع العملى فى مدينة العاشر من رمضان، فانه يتضح ما يلى:

- فى مجال الاسكان حتى ٣١/ ١٢/ ١٩٨٨، انه بلغ عدد الوحدات

السكنية المخطط لها حوالى (٣٥) الف وحدة، نفذ منها حوالى (٢١) الف وحدة، وبنسبة ٢ر٦٠٪ سواء ملك جهاز العاشر من رمضان، او ملك الغير، او القطاع الخاص. مع ملاحظة ان المساكن منخفضة التكاليف هى التى تحظى بنسبة تنفيذ منخفضة سواء فى الوحدات التابعة للجهاز ٥ر٧٠٪ بين المنفذ والمخطط، او الوحدات ملك الغير ٦ر٥٣٪، بينما الأنواع الاخرى (اقتصادى، وفوق المتوسط وصل الى ١٠٠٪، والى ٨٧٪ بالنسبة للفيلات الخاصة والمميزة(٤٣). وهو ما يؤكد الانحياز الطبقى في تنفيذ الوحدات السكنية حيث يتم تفضيل الوحدات ذات السعر المرتفع.

- أما فى مجال الخدمات التى تشمل المدارس، والمحلات، والمساجد، والزندية، ودور الحضانة، والمخابز، والمجتمعات، وأماكن الانتظار، والمستشفيات، والمطافى...الخ، فانها تتراوح فى التنفيذ بين ١٢٪ - الى ١٠٠٪ والتى تعادل فى الغالب وحدة قد تم تنفيذها بالفعل، فمثلا دور الحضانة المنفذة تبلغ نسبتها ١٢٪ الى المخطط كذلك المدارس المختلفة ثم تنفيذ ٢٥٪ فقط(٤٤).

وهكذا يتضح أن هناك تباين بين ما هو مخطط وبين ماهو بالفعل، وهو مايثير تساؤلات حول الأسباب التى حالت دون تطابق الواقع مع المخطط، أو عدم قدرة منفذى السياسة فى هذا المجال عن ترجمة ماتم التخطيط له ؟. وقد تتعدد الأسباب، فأما لقصور في تدبير الموارد المالية اللازمة، وأما لوجود اخطاء فى المواقع عند ترجمة المخطط، وهنا يذكر لوكيل وزارة التعمير اعترافه بأحد هذه الاخطاء حيث يقول: «فى البداية أخطأنا باعطاء الارض والشقة لمن يملك، وليس لمن يحتاج الى الشقة ومن لديه الاستعداد والاستقرار فى مجتمع جديد، حيث ان هذا الشخص لم يذهب لانه ليس لديه ما يشترى به، فأدى ذلك الي أن من يحوز شقة في المدن الأخرى تملك شقة أخرى فى المدن الجديدة وهذا مادفعنا الى

تلافى ذلك منذ عام ١٩٨٣ بتخصيص الوحدات السكنية لمن يعمل فى المدينة سواء موظف أو صاحب مشروع[٤٥]. وهذا ما يؤكد عدم الدراسة الشاملة للقرار مسبقا. وهذا ما يركز عليه أحد المستثمرين فى العاشر من رمضان حيث يقول «أن المشكلة التى لم يتم حلها فهى أن نمو الصناعة فى المدينة سبق بمراحل نمو قطاع الاسكان، مما قد اضطرنا الى اللجوء الى اقرب بعد عمرانى للعاشر من رمضان وهى مدينة بلبيس لاستقدام عمال منها[٤٦].

كما يركز البعض أن وراء فشل المدن الجديدة في اجتذاب السكان هو عدم كفاية الخدمات المتوفرة في المدينة، وقلة الدعاية للمدن الجديدة، وعدم كفاية المرغبات الاقتصادية الحالية، وطبيعة الارتباطات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين في مواطنهم الأصلية[٤٧].

ومما يلقى مزيد من الضوء على ضعف التخطيط وعدم الشمول هو ماتم تنفيذه في احد مجالات المرافق، وهو شبكة الصرف الصحى التى تم تنفيذها بالكامل على اساس انها ستخدم (١٥٠) الف نسمة رغم ان عدد السكان لم يزيدوا على (١٥) الف، مما يعرضها للفساد من ناحية[٤٨]، ومن ناحية اخرى عدم مراعاة المرحلية في التنفيذ، ليس طبقا لما هو مخطط له، ولكن وفقا للظروف المستجدة، حيث انه من الواضح ان تنفيذ الشبكة جاء مع ماتم تصوره عند التخطيط، ولكل لم يسير مع تنفيذ كل هذه الشبكة مساكن موازية معها، وبالتالى لم يأت من السكان ما يتفق مع حجم الأموال التى انفقت فى أحد مجالات المرافق. وهو ما يعد اهدارا للمال العام فى التنفيذ. وهو ما يجعل أحد المتخصصين فى هذا المجال يشير الى ان البداية كانت خاطئة، والاستمرار على المعدل الحالى وفى التوجه الحالى خاطىء، ولن يؤدى الى حلول ذات فاعلية في المدى البعيد[٤٩].

ولا شك ان هذا يلقى بظلال الشك على مستقبل هذه المدن الجديدة طبقا لما

يتصوره البعض حيث يقول: ان هذه المدن لن تؤدى وظائفها لأن الوادى ملىء بالمشاكل ويصدر مشاكله اليها. فهى انعكاس لنفوذ الطبقات الحاكمة والمستثمرة كمصدر لهبوط ثروات لا يقابلها عمل وكمخرج للهروب من الضرائب والجمارك من خلال الاعفاءات الشرعية وغير الشرعية. ومالم يتغير شكل المجتمع المصرى ومفاهيمه وخطط حكوماته ستظل الأوضاع على ماهى عليه من تحسينات تجميلية هنا وهناك ولن تؤدى الى فاعلية يلمسها الشعب كله(٥٠).

فالقرار كما أوضحنا كان موزعا بين ارادة سياسية منفردة تفكر بعيدة عن التخطيط متمثلا فى شخص الرئيس السادات، ودراسات تعمل منعزلة عن القرار السياسى. وهكذا خلقت المدن الجديدة وهى مشدودة بين قرار سياسى غير مبنى على الدراسات التى كانت تعد آنذاك، وبين دراسات وخطط كانت تتم فى غرف بعيدة عن القرار السياسى لتأتى طموحة بعيدة عن الواقع الاقتصادى والاجتماعى للدولة. وهو ما يؤكد افتقاد هذه المدن الجديدة للتخطيط المتكامل الذى يدخل فى حسباته كل المتغيرات وكيفية التعامل معها، وكذلك خلاصة تجارب الشعوب والمجتمعات الاخرى التى بدأت هذه التجربة من قبل حرصا على استغلال عنصرى الزمن والمال فى تحقيق الهدف المرجو من ورائها.

ولا يمكن بحال اغفال مجموعة من الاعتبارات اخذت في الحسبان عند اعداد الدراسات لهده المدن الجديدة، ولا يمكن اغفال النجاح النسبى في كسر حاجز البداية في هذه المدن وهذا المشروع القومى بعيد المدى خاصة مدينة العاشر من رمضان نظرا للتركيز الواضح لمجهود الدولة فيها باعتبارها نموذجا. ومع ذلك يجب الاشارة الى أنه كان من الممكن الاسراع في معدلات التنفيذ في المدن الجديدة لو تواكبت الارادة السياسية للقرار السياسى مع التخطيط الشامل لهذا المشروع القومى الذى يتمثل فى الخروج من الوادى الى الصحراء وخلق المدن

الجديدة باعتبارها تمثل الحل الأمثل لمشاكل عديدة للمجتمع المصرى سكانيا واقتصاديا وغير ذلك. وهذا ما يجب أن يدخل فى الحسبان بتدارك الأمر من الآن وتعويض الفترة الماضية لتحقيق اقصى ما يمكن من الأهداف التى تم التخطيط لها مع مراعاة صياغة هذه الاهداف بما يتلاءم مع الواقع الفعلى وعلى هدى من تجربة الاثنتى عشر عاما الماضية.

هوامش المبحث الأول

(١) أنظر، الأهرام، ٤ مارس ١٩٧٧.

(٢) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والاسكان والمرافق، المجتمعات الجديدة: دراسة مقارنة بين الواقع التنفيذي والفكر النظري (١٠ رمضان - السادات - ١٥ مايو - ٦ أكتوبر)، جامعة القاهرة، معهد التخطيط الاقليمي والعمران، يناير ١٩٨٧، صـ٤١١.

(٣) حديث للدكتور مصطفي الحفناوي (وزير الاسكان السابق)، إلي مجلة الأهرام الاقتصادي، ١٩٨٦/٤/٢١، صـ٦٥.

(٤) د. ميلاد حنا، في حديث مع الأهرام الاقتصادي، ١٩٨٦/٤/٢١، صـ٦٧.

(٥) د. نهي فهمي، «المدن الجديدة في مصر: نشأتها وتنميتها ومقترحات بشأن سياسة بديلة»، في: أعمال ندوة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمدن الجديدة، القاهرة، ٧ - ١٩٨٦/٤/١٠، المركز القومي للبحوث الاجتماعية، ووزارة التعمير، صـ١٩: ٣٦، (صـ ٢٦، ٢٧).

(٦) د. سامي حاتم، الاقتصاد المصري بين الواقع والطموح، القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، ١٩٨٨، صـ٣١٨، ٣١٩.

(٧) جريدة الأهرام، ١٩٧٤/٣/١٧.

(٨) وزارة التخطيط، استراتيجية التنمية والتخطيط الاقليمي، ١٩٧٧، صـ٣٦: ٣٩.

(٩) وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٨٢/ ١٩٨٣ - ٨٦/ ١٩٨٧، الجزء الثاني، القاهرة، ١٩٨٢ صـ٢٣٢.

(١٠) المجالس القومية المتخصصة، رياسة الجمهورية، التخطيط للتنمية الاقليمية، القاهرة، ١٩٨٦، صـ ١١٩، وأيضا د. سامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣٢٨.

(١١) مهندس/ حسن فتحي، «مدن الصحراء حتي لا تصبح مدن أشباح»، الأهرام الاقتصادي ١٩٨٦/٤/٧، صـ ٣٩.

(١٢) فاروق طه عبد الوهاب، المشكلة السكانية ودور الجماعات الجديدة في حلها، مرجع سابق، صـ ١٠١، ١٠٢.

(١٣) د. نهي فهمي، مرجع سابق، صـ ٢٦.

(١٤) المرجع السابق، صـ ٢٧.

(١٥) د. ميلاد حنا، «مدن الصحراء حتي لا تصبح مدن أشباح»، الأهرام الاقتصادي، (الحلقة الثالثة)، ١٩٨٦/٤/٢١، صـ ٦٧.

(١٦) د. سامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣٣٧، ٣٤١، وأيضا: وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديد، مرجع سابق، صـ٣.

(١٧) جريدة الأهرام، ١٩٧٤/٣/١٧، حيث كان يجري التخطيط والاعداد بالدراسات اللازمة لانشاء المدن الجديدة وهي: السادات و٦ أكتوبر والعاشر من رمضان.

(١٨) د. مصطفي الحفناوي، مرجع سابق، صـ ٦٥.

(١٩) د. سامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣٦٨.

(٢٠) د. سيد عبد المقصود، في حديث مع جريدة الوفد حول تقييم المدن الجديدة، ١٩٨٨/٨/٢١.

(٢١) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة والاسكان والمرافق، مرجع سابق، صـ ١، ٢. وكذلك جريدة الأهرام، مرجع سابق، ١٩٧٤/٣/١٧.

(٢٢) حديث للوزير/ حسب الله الكفراوي (وزير الاسكان والمجتمعات الجديدة) في ندوة عن المجتمعات الجيدية، مرجع سابق، صـ١٣.

(٢٣) د. سيد محمد عبد المقصود، سياسة المجتمعات والمدن الجديدة في مصر، ومحاولة للتقييم في أعمال ندوة التنمية، الجديدة في مصر، صـ ٣٧: ٧٤، (صـ ٥٩).

(٢٤) د. نهي فهمي، مرجع سابق، صـ ٢٧.

(٢٥) أنظر: التحقيق الهام للأهرام الاقتصادي حول ذلك، عدد ١٩٨٦/٤/٢١ صـ ٦٣.

(٢٦) ورقة أكتوبر، الهيئة العامة للاستعلامات، ١٩٧٤، صـ ٤٦، ٤٧، صـ ٤٨. ومن المعروف والمتداول أن كلا من الأستاذين د. فؤاد مرسي، ود. اسماعيل صبري عبد الله، قد قاما باعداد هذه الورقة بتكليف من الرئيس السادات حيث كان يوجد ود منه مع الماركسيين.

(٢٧) المجالس القومية المتخصصة، التخطيط للتنمية الاقليمية، مرجع سابق، صـ ١١٩ وما بعدها، وكذلك: د. سامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣١٨: ٣٢٨، وأيضا دراسة بجريدة الوفد بعنوان: «بعد عشر سنوات من بناء حزام المجتمعات الجديدة، ١٩٨٨/٨/١١، صـ٣.

(٢٨) مهندس/ حسب الله الكفراوي، في حواره مع المصور، ١٩٨٣/٢/٢٥، صـ ٢٣: ٢٩، صـ ٧٤: ٧٧، صـ ٧٤.

(٢٩) المرجع السابق، صـ ٧٤.

(٣٠) د. مصطفي الحفناوي، في حديثه مع الأهرام الاقتصادي، مرجع سابق، صـ ٦٦.

(٣١) حسني أمين (وكيل وزارة التعمير للتنمية)، في حديثه للأهرام الاقتصادي، مرجع سابق، صـ٧٦.

(٣٣) وزارة التعمير والدولة للاسكان واستصلاح الأراضي، الهيئة العامة للتخطيط العمراني - خريطة مصر السكانية، المؤتمر القومي للسكان، القاهرة، ١٩٨٣، صـ٩.

(٣٤) دسامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣٢٩: ٣٣١.

(٣٥) وزارة التخطيط، استراتيجية التنمية والتخطيط الاقليمي، مرجع سابق.

(٣٦) دراسة بجريدة الوفد المصرية، القاهرة، عدد ١٩٨٨/٨/١١ صـ ٣.

(٣٧) تشير احدي الدراسات إلي أن التكاليف اللازمة لمدن السادات والعاشر و١٥ مايو، و٦ أكتوبر بنحو (٥) مليار جنيه مصري، وهو ما يمثل ٢٢ - ٣٠٪ من اجمالي الاستثمار اللازم للبنية الأساسية في داخل حضر الجمهورية عموما، رئاسة الجمهورية، المجالس القومية، المجلس القومي للخدمات، سياسة المجتمعات العمرانية الجديدة الحضرية والريفية، القاهرة، ١٩٨٤، صـ ١٢.

(٣٨) د. سامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣٣٣: ٣٣٥.

(٣٩) جهاز مدينة العاشر من رمضان، التخطيط والمتابعة، جدول رقم (٣)، يوليو ١٩٨٩.

(٤٠) د. سامي حاتم، مرجع سابق، صـ ٣٣٥، ٣٣٦.

(٤١) جهاز مدينة العاشر من رمضان، مرجع سابق، جدول رقم (١٠).

(٤٢) وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة، مركز المعلومات، القاهرة، ١٩٨٩/١١/٢٧.

(٤٣) هيئة المجتمعات الجديدة، قطاع المتابعة الفنية والتنسيق، جهاز المدينة، فبراير ١٩٨٩، وأيضا شركة الشرق للتأمين، هيئة التعاونيات، بنك الاسكان والتعمير، ١٩٨٩.

(٤٤) وزارة التعمير، جهاز مدينة العاشر من رمضان، مرجع سابق، جداول رقم (٦، ٧، ٨، ٩).

(٤٥) حسني أمين (وكيل وزارة التعمير والتنمية)، في حديث للأهرام الاقتصادي، ١٩٨٦/٤/٧، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٤٦) محمد فريد خميس (رئيس النساجون الشرقيون) بالعاشر من رمضان، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٤٧) هشام أحمد مختار، نحو تحقيق أفضل استغلال للمدن الجديدة الواقعة في أقليم القاهرة الكبري، في أعمال ندوة المجتمعات الجديدة، مرجع سابق، ص ١٥٦: ١٧٣.

(٤٨) دراسة لجريدة الوفد، مرجع سابق، ص ٣.

(٤٩) د. ميلاد حنا، في حديث للأهرام الاقتصادي ١٩٨٦/٤/٢١، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٥٠) المرجع السابق.

المبحث الثاني

الدور السياسى للقضاء المصرى في عملية صنع القرار
دراسة في الحقبة الأولى للرئيس مبارك*

تشكل عملية صنع القرار أهمية كبرى فى المجتمعات الحديثة، وذلك من حيث ما تطرحه من أثار، وما تحدثه من نتائج، وما تعكسه من سمات تتعلق بطبيعة النظم السياسية السائدة. فهي عملية تختلف - شكلا ومضمونا - من مجتمع لآخر طبقا لطبيعة نظامه السياسى، وكذلك تتعدد دوائرها وخاصة على المستوى الداخلى. وهنا فان السؤال الذى يثار: من يؤثر في صنع القرار؟. وفى جميع الأحوال فان هناك من يؤثر فى ذلك بدءا بالفرد أو الافراد وانتهاء بالمؤسسات القائمة أو السلطات الرئيسية المختلفة، والأمر يتوقف على الاختيار الرئيسى من جانب المختص باتخاذ القرار دستوريا، والأغلب والأعم هو رئيس الدولة.

وهذه الدراسة(**) تستهدف تبيان حجم الدور الذى تلعبه السلطة القضائية فى صنع القرار. فطبيعة هذا الدور وحجمه يتوقفان على طبيعة العلاقة بين السلطات الرئيسية فى الدولة وهى (السلطة التنفيذية، والتشريعية، والقضائية)، والذى يحددها طبيعة النظام السياسى فى الدولة. فالنظام الرئاسى يتسم بالفصل بين السلطات واستقلالها، بينما يتسم النظام البرلمانى بالتعاون بينها، الا أن نظام «الجمعية» يتسم بادماج السلطات وتركيزها فى الهيئة النيابية(1) وتبعا لذلك فان دور السلطة القضائية يختلف

(*) عرضت هذه الدراسة فى المؤتمر الأول للبحوث السياسية الذى نظمه مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، جامعة القاهرة، ديسمبر/ ١٩٨٧.

** ساعد فى جمع المادة العلمية المتعلقة بالأحكام القضائية، الاستاذ/ محمد جودة خميس «المحامى»، والكاتب لا يسعه الا ان يوجه له الشكر تقديرا للجهد المبذول من جانبه.

من نظام الى آخر، فى نفس الوقت فانه لا شك أن الأحكام القضائية بمختلف مستوياتها تشكل في مجموعها مصدرا هاما لتغيير المجتمع، يتوقف معدل هذا التغيير وطبيعته طبقا لموازين القوى الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع، وطبيعة التوازنات القائمة فيه أيضا. ومن هذه الزاوية فان مبدأ «سيادة القانون» على الرغم من أنه ليس من المبادىء التى تختلف عليه الأنظمة من حيث النص الدستورى[٢] ، الا أن الواقع العملى فان الأمر يختلف وهذا هو الذى يحدد بالتالى الموقف الفعلى للسلطة التنفيذية من هذا المبدأ.

وفى هذا الاطار يثار ما يلى: ما هو دور السلطة القضائية في تغيير المجتمع؟

وما هو موقف السلطة التنفيذية ازاء مبدأ سيادة القانون؟ ومن خلال الاجابة على هذين التساؤلين تتبلور طبيعة دور السلطة القضائية فى عملية صنع القرار.

وفى ضوء ما سبق فانه يمكن التخطيط للدراسة على النحو التالى:

أولا: الاطار المنهاجى:

تعتمد هذه الدراسة أساساً علي الاستفادة من منهج دراسة الحالة بهدف الكشف عن مختلف العوامل التي تؤثر في الظاهرة والحالة محل الدراسة، بل وللكشف عن العلاقات السببية بين أجزائها، خاصة وأن هذا المنهج يستخدم عند دراسة التاريخ التطورى لظاهرة ما تفصيلاً في إطارها المجتمعي. علاوة على الاستفادة من منهج «صنع القرار» ومن رواده (سنايدر) و«لوفيل» و «روبنسون» و «بريتشر» خاصة فيما يتعلق بالاضافة للأخير (بريتشر) الذي يركز على المستوى النظمى «عند تحليل عملية صنع القرار باعتبارها عملية متكاملة لا تتم بمعزل عما يحيطها من بيئة ومدخلات ومخرجات وعملية

التفاعل ذاتها فى دائرة متتابعة[٣]. اما عن الأدوات المستخدمة فى التحليل.. فقد تمت الاستعانة بأسلوب «تحليل المضمون» للأحكام القضائية وذلك بالاقتصار على الناحية الكيفية دون الكمية لاعتبارات تتعلق بمحدودية الدراسة، وهدفها في محاولة استخلاص الاطار العام لدور القضاء من خلال أحكامه ودرجة تفاعل السلطة مع هذه الأحكام.

وفيما يتعلق بحدود الدراسة، فانها تتحدد زمنيا في الفترة الاولى لحكم الرئيس حسنى مبارك الواقعة بين (اكتوبر ١٩٨١: اكتوبر ١٩٨٧) باعتبارها فترة متكاملة، ومتميزة عن فترة سابقة كان يتولاها رئيس آخر.

وقد قام الباحث باختيار عدد من الأحكام القضائية صادرة عن المحكمة الدستورية العليا، ومحكمة القضاء الادارى، ومحكمة القيم، ومحكمة أمن الدولة، وان كان يجمع هذه الأحكام جميعها الى حد كبير خيوط مترابطة تتمثل فى أن لها بعدا سياسيا وآخر اجتماعيا، وثالث اقتصاديا، الا انها كانت تمثل اختيارا تحكميا من جانب الباحث باعتبار أن هذه الأحكام تمثل قضايا أساسية كان لها صدى كبير في الأوساط السياسية، وفى صفوف القطاعات المختلفة للرأى العام فى مصر، وعكست الى حد كبير رؤية النظام السياسى في عهد الرئيس مبارك لقضايا التغيير في المجتمع المصرى. وهذه الأحكام فى النهاية تمثل عينة صادقة الى حد كبير تعبيرا عن الظاهرة محل الدراسة.

ثانيا: تطور الدور الدستورى للقضاء المصرى:

من واقع دراسة كافة الدساتير التى أعلنت بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، وعددها (٧) سبعة مابين اعلان دستورى، ودستور مؤقت، ودستور دائم، اتضح ان نسبة ما تمثله المواد التى تشير الى السلطة القضائية الى اجمالى مواد الدستور هى كما يلى:

الاعلان الدستورى فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ أشار الى السلطة القضائية فى مادة واحدة من اجمالى (١١) مادة بنسبة ٩٪ تقريبا، أما دستور ١٦ يناير ١٩٥٦، فان النسبة ٥٪ تقريبا، حيث تضمن (٩) مواد من اجمالى (١٩١) مادة، أما الدستور المؤقت في ١٣ مارس ١٩٥٨ فقد تضمن فصلا كاملا باسم «القضاء» (٥) مواد من اجمالى (٧٣) مادة، بينما الاعلان الدستورى الذى صدر فى ٢٧/ ٩/ ١٩٦٢ فى أعقاب الانفصال المصرى السورى، بشأن التنظيم السياسى لسلطات الدولة العليا، فانه لم ينص فيه على وجود سلطة قضائية أو أى مادة تتعلق فى هذا الشأن من بين (٢٠) مادة احتواها الاعلان، أما الدستور المؤقت في ٢٤ مارس ١٩٦٤ فقد تضمن (٩) مواد من بين (١٦٩) مادة بنسبة ٥ر٥٪ تقريبا، بينما دستور سبتمبر ١٩٧١ الدائم فقد تضمن (٢٥) مادة من بين (١٩٣) مادة احتواها الدستور بنسبة ١٣٪، واستمرت ونفس المواد في الدستور بعد تعديله في مايو ١٩٨٠ ولكن تغيرت النسبة نظرا لزيادة عدد مواد الدستور الى (٢١١) مادة لتصبح (١٢٪)[٤].

ومن هنا يلاحظ اذن عدد المواد التى تشير الى السلطة القضائية قد زاد فى دستور ١٩٧١ عما سبقه من دساتير، حيث اتسم هذا الدستور بتفصيل لهذه السلطة وحدودها والنواحى الاجرائية الخاصة بها.

ولكن من ناحية أخرى فانه يلاحظ أيضا ثبات لمفهوم استقلالية القضاء منذ الاعلان الدستورى في ١٩٥٣، ولكن زاد على ذلك فى دستور (١٩٥٦) بأنه «لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو شئون العدالة»، واستمرت نفس المادة بالنص فى دستورى ١٩٥٨، ١٩٦٤، وفى دستور ١٩٧١ أيضا، وأبقي عليها في تعديل ١٩٨٠. أى أن الفصل بين السلطة القضائية وماعداها من سلطات تم النص عليه دستوريا ابتداء من دستور ١٩٥٦ وماتلاه من دساتير أو تعديلات دستورية أخرى، بينما «استقلالية القضاء» ولا سلطان

عليه سوى القانون كان نصا دائما منذ قيام الثورة واعلانها الدستورى فى فبراير ١٩٥٣ ولم يكن قد مر عليها سبعة أشهر. الا أن دستور ١٩٧١ فقد تضمن بابا جديدا بعنوان «سيادة القانون» باعتبار أن هذا الشعار هو أساس الحكم فى الدولة (مادة ٦٤)، وأن تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته كضمانين أساسيين لحماية الحقوق والحريات (مادة ٦٥) بينما نصت المادة (١٧٢) على أن «مجلس الدولة» هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الادارية، وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون أختصاصاته الأخرى. كذلك أوجد هذا الدستور المجلس الأعلى للهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية(مادة ١٧٣). ثم أوجد أيضا فصل خاصا بشأن المحكمة الدستورية العليا للرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح (مادة ١٧٥)، وذلك بدلا من المحكمة العليا التى كان من بين اختصاصاتها النظر فى دستورية القوانين. ثم أشار هذا الدستور الى المدعى العام الاشتواكى باعتباره مسئولا عن اتخاذ الاجراءات التى تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسى والحفاظ على المكاسب الاشتراكية، والتزام السلوك الاشتراكى، ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب... الخ (مادة ١٧٩).

ومما يلاحظ أن خضوع المدعى العام الاشتراكى «لرقابة مجلس الشعب (كسلطة تشريعية)، تعارض مع مبدأ استقلالية القضاء، وعدم جواز تدخل أى سلطة فى شئون العدالة وهو ما نصت عليه المادة (١٦٦) من دستور (١٩٧١) وتكررت بالنص فى الدساتير السابقة عليه كما سبقت الاشارة.

كما أنه من خلال استقراء مواد هذه الدساتير المختلفة. يلاحظ عدم وضوح الدور الرسمى للسلطة القضائية أكثر من كونها تقاضى، وأن استقلاليتها هى الضمان لحماية الحقوق والحريات، وقد أشارت هذه الدساتير الى أن القانون يحدد هذه الاختصاصات.. أى أن القضاء يتحرك فى اطار حدود قوانين يتم

التحرك فى ادائه لدوره فى اطارها، ولم تتضح من خلال دراسة هذه الدساتير أن هناك دورا متكاملا للسلطة القضائية فى صنع القرار الداخلى. والأمر اذن يتوقف على الدور الفعلى الذى تحرك القضاء فى اطاره، حيث تم التعامل مع النصوص العامة فى الدستور لحماية حقوق الأفراد فيما بينهم من جانب، وحمايه حقوقهم في مواجهة السلطة من جانب آخر، علاوة على المشاركة في الاجتهاد لفهم وتفسير هذه النصوص الدستورية الغامضة أو العامة. وهذا ما يحفز الباحث على التنقيب وراء الدور الفعلى للسلطة القضائية خلال حقبة الرئيس مبارك الأولى مما جعل لها وضعا متميزا في صنع القرار الداخلى.

ثالثا، طبيعة البيئة الموضوعية خلال الفترة الأولى للرئيس مبارك،

شهدت بدايات فترة حكم الرئيس مبارك الذى آتى فى أعقاب اغتيال الرئيس السادات فى السادس من اكتوبر ١٩٨١، عدة سمات أساسية كانت بمثابة ترجمة حقيقية لمجموعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية التى انتهجت فى فترة السبعينات وبصفة خاصة بعد حرب اكتوبر ١٩٧٣. وقد تركزت هذه السمات فيما يلى:

(أ) تضييق درجة الحريات السياسية وذلك ابتداء من الفترة التى تلت مظاهرات (١٨، ١٩) يناير ١٩٧٧، وتوالت القوانين الاستثنائية، ووصلت الى درجة الاعتقالات بالجملة فى الخامس من سبتمبر ١٩٨١ لعدد (١٥٦١) معتقلا من كافة القوى والقيادات السياسية، ونتج عن ذلك خنق الحرية السياسية، وتهديد التعددية السياسية بالخطر، وأصبح النظام السياسى فى مأزق حقيقى، وشهد الحكم اذن أزمة مجتمعية.

(ب) ازدياد حدة الصراع الاجتماعى بين كافة فئات المجتمع، وذلك نتيجة اتباع سياسات «الانفتاح الاقتصادى» التى أوجدت «فجوة طبقية»

واسعة بين كافة القوى الاجتماعية، وأصبح المجتمع المصرى يشهد مجموعة قليلة من المالكين للثروة. وبدون انتاج حقيقى، بينما على النقيض فان القاعدة العريضة من الشعب أصبح مستواها المعيشى تحت خط الفقر(٥)، فتعرضت بذلك الطبقة المتوسطة الى التقلص والانكماش بينما ازدادت القاعدة الواسعة للهرم الاجتماعى والتى تمثل الفقراء، في مقابل تركز ومحدودية رأس الهرم الاجتماعى المالك للثروة. وما ترتب على ذلك من حرص الطبقة العليا الجديدة على الحفاظ على التميز الطبقى، والسعى نحو حرمان الطبقة الدنيا من مجاورتها فى المساواة الاجتماعية.

(جـ) ازدياد نفوذ الفئات الاجتماعية الجديدة التى أحتلت قمة الهرم الاجتماعى، وتغلغلها فى داخل المواقع المختلفة للسلطة السياسية ورموزها وشبكاتها وفروعها فى كل مكان داخل المجتمع المصرى، الى حد السيطرة على عملية صنع القرار فى كافة المستويات من أدناها الى قمة السلطة، حتى أنه يمكن القول بأن هناك من القرارات الاقتصادية وغيرها كانت تصدر تلبية واستجابة لمصالح ورغبات هؤلاء ومن ثم أصبح التطابق بين مالكى الثروة الاقتصادية، وصانعى القرار السياسى داخل السلطة ذاتها(٦).

(د) زيادة حدة التوترات الاجتماعية، وحوادث العنف، وانتشار الجماعات الدينية المختلفة، وذلك كرد فعل للأزمة الاقتصادية التى خلقت «الفجوة الطبيقية» بين الفئات الاجتماعية المختلفة، وأيضا نتيجة لتضييق درجة الحريات السياسية حتى أضحى شعار التعددية شكليا وبلا مضمون حقيقى في الممارسة وقد وصلت هذه التوترات الى ذروتها باغتيال الرئيس السادات فى السادس من اكتوبر بيد احدى جماعات العنف.

(هـ) انتشار ظواهر الفساد السياسى والاجتماعى والاقتصادى على نطاق واسع، أكدتها تطابق عدد من أعضاء مجلس الشعب الممثلين للجماهير، وهم يمثلون جانب رئيس من السلطة السياسية، مع الفساد متمثلا في تجارة المخدرات، واستغلال النفوذ، وتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح الجماعية. وقد أكد ذلك عضو مجلس الشعب الذى تم ضبطه بتهريب مخدرات في بحيرة المنزلة، وتم رفع الحصانة عنه لمحاكمته، وأيضا رشاد عثمان، وغيره ممن انكشفوا فى بداية فترة الرئيس حسنى مبارك، والتى كان من الصعب كشفهم بهذا الحجم مع استمرار الاوضاع السابقة في حقبة السادات.

علاوة على انتشار ظواهر التسيب في جميع أجهزة الدولة باختراق أصحاب النفوذ للموظفين العموميين وتقديم كافة الاغراءات لهم ماديا وغير ذلك، مما ترتب على ذلك شيوع الخطأ فأصبح القاعدة، والصواب هو الاستثناء. اضافة الى ما سبق فان هناك ظواهر اللامبالاة، وعدم الاهتمام، وضعف الانتماء الفردى للمجتمع، وذلك كله نتاجا لتبنى اتجاه الحل الفردى على حساب الحل الجماعى.

وهكذا فانه في اطار هذه السمات الأساسية بدأ الرئيس مبارك حقبته الأولى وأصبح التحدى الذى يجابهه يتعلق بمصادر شرعية رئاسته للدولة، وشرعية حكمه أو نظامه السياسى. بعبارة أخرى أصبح التحدى وقد تمحور فى كيفية التعامل مع تلك البيئة الموضوعية بظروفها وملابساتها وسماتها بهدف ايجاد شرعية سياسية لحكمه؟ أو بعبارة ثالثة فان السؤال الكبير الذى فرض نفسه أمامه هو: كيف يمكن التعامل مع هذا الواقع بما يخلق التوازن بين كافة القوى الاجتماعية، وبما يضمن كسر الحصار الذى يفرضه أصحاب النفوذ ممن وصلوا الى قمة الهرم الاجتماعى مع نهاية فترة الرئيس السادات؟ أى كيف

يمكن مواجهة حتمية التغيير في اطار هذه الشبكة المعقدة من أصحاب النفوذ والمصالح الخاصة أو المحدودة لفئات معينة فى المجتمع والتى استطاعت أن تخترق كل الاجهزة المسئولة فى المجتمع بكل الأساليب؟ أى كيف يمكن التعامل مع ضرورات التغيير مع تجنب الضغوط التى يحاول أصحاب النفوذ أن يمارسوها أو يفرضوها؟

ازاء ذلك فانه من خلال الملاحظة الموضوعية عن طريق تتبع تصريحات رئيس الجمهورية حسنى مبارك، ومن خلال عدد كبير من الممارسات، أن «سيادة القانون» كمبدأ تدعم كثيرا قولا وفعلا.

ويمكن أن يكتفى باشارة الرئيس مبارك عند لقائه بالقضاة فى افتتاح مؤتمر العدالة الأول في ٢٥ ابريل ١٩٨٦، تأكيدا لذلك، حيث قال: «ان احترام المنصة العالية التى ترعى بكل الهيبة والجلال سيادة القانون العادل هى اولى مسئوليات الحاكم والتزاماته، وهى معيار ايمان جميع الاطراف في الحركة الاجتماعية بجوهر الديمقراطية والحرية «ويقول أيضا فى نفس الخطاب» وقد تجلت رعاية الدستور فى النص على أن سيادة القانون هى أساس الحكم فى الدولة، وفى تقديرى أن استقلال القضاء وحصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات، فالقضاة مستقلون، لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون. «ثم يؤكد أيضا على عدم جواز التدخل فى شئون العدالة حتى من جانبه بحكم صلاحياته الدستورية فيقول: «لا يجوز لأى سلطة التدخل فى قضايا أو فى شئون العدالة، ونحن أحرص ما نكون على ترسيخ هذه المبادىء فى الواقع المصرى وتثبيتها فى أذهان المواطنين، واستقرارها فى الممارسة مما يجنبها مخاطر الاهتزاز والأزمات، ومن هنا فقد التزمت منذ اليوم الأول الذى تحملت فيه المسئولية بأن أنتظر حكم القضاء فى كل الامور التى تصلح بطبيعتها للبت فيها قضائيا، وأؤكد احترام جميع مؤسسات الدولة لأحكام

المحاكم وتنفيذها نصا وروحا بل انني أصارحكم بأنه كانت هناك بعض المسائل الهامة التى يمكن أن يفصل فيها رئيس الدولة بحكم صلاحياته الدستورية غير أننى فضلت ألا اصدر فيها قرارا لأنها كانت معروضة على القضاء والأوجب أن ينتظر رئيس الدولة حكم القضاء وكلمة العدل والحق»(٧)

وقد كرر الرئيس مبارك ذلك فى أحاديث وخطب كثيرة حيث ركز دائما على استقلال القضاء، وسيادة القانون، مؤكدا على المساواة بين المواطنين، وحرياتهم... الخ(٨).

وعلى المستوى العملى، فان الرئيس مبارك اتجه الى تقوية وتدعيم السلطة القضائية بمختلف أجنحتها، فقد أصدر قانون أعطى للنيابة العامة الحصانة الكاملة، وأصبح للنائب العام، الحصانة الكافية لتقوية منصبه، وابتعاده عن أى ضغوط ومؤثرات من أى جهة أو أي طرف، بل بهذا القانون أصبح غير معرض للعزل من وظيفته لاعتبارات سياسية، وأيضا صدر قانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٤ باعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى ويرأسه رئيس محكمة النقض، بدلا من «وزير العدل» والذى يعتبر عضوا فى السلطة التنفيذية مما يعد تدخلا فى شئون العدالة، وأصبحت أمور القضاة من شأن السلطة القضائية ذاتها وليس من شأن جهات أخرى. أى أصبح أمر القضاة بأيديهم لا بأيدى آخرين.

كذلك صدر قانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ لمجلس الدولة الذى يرأسه رئيس مجلس الدولة وأقدم (٦) من نوابه، وأعطى هذا القانون لهذا المجلس استقلالية وحصانة كاملتين أكثر. بالاضافة الى قانون رابع لهيئة قضايا الدولة يعطيها الاستقلالية والحصانة أيضا كى تستطيع الدفاع عن مؤسسات الدولة وأجهزتها الادارية أمام مختلف المحاكم. وبهذا يمكن للهيئة أن تتجنب الضغوط التى كانت تتعرض لها علاوة على أن «النيابة الادارية» قد تم اعداد قانون

جديد يحفظ لها استقلاليتها كى تتمكن من تعقب صور الفساد والتسيب ومظاهر الانحراف فى مختلف الأجهزة الادارية.

ومن ثم يتضح أن مختلف أفرع السلطة القضائية[٩] قد شهدت تطورا قانونيا منح لها مزيداً من الاستقلالية، والحصانات والضمانات الكافية التى يجعل لها القدرة الكاملة على ممارسة دورها كاملة فى اطار الدستور والقانون حماية لحقوق وحريات المواطنين. وقد أكد ذلك رئيس نادى القضاة فى افتتاح مؤتمر العدالة الأول قائلا: «لقد تتابعت مواقف الرئيس مبارك بوضوح فى تطبيق شعار الطهارة تأكيدا لسيادة القانون وحماية لصرح العدالة فحرص دوما على الاحتكام للقضاء والنزول على أحكامه، ونبذ سسياسة السعى بين رجاله واستمع الى مطالبهم فأسبغ حصانة القضاء على رجال النيابة العامة وهم قضاة التحقيق، وحصن منصب النائب العام فى التاريخ الحديث، وأعاد لمصر مجلس قضائها الأعظم الذى يتكون من القضاة وحدهم ويستقل بتصريف شئونهم..»[١٠].

وفى ضوء ما سبق يتضح أن الرئيس مبارك انتهج مبدأ سيادة القانون منذ بداية توليه الحكم فى اكتوبر ١٩٨١ وعلى مدار حقبته الاولى حتى ١٩٨٧ قولا وعملا على مستوى تدعيم السلطة القضائية وحصانة رجالها، أما على مستوى التعامل مع مخرجات السلطة القضائية المتمثلة في الأحكام المختلفة من كافة مستويات القضاء فهذا أمر يحتاج الى تفصيل. وهذا هو مضمون النقطة التالية.

رابعا، طبيعة الدور الفعلى للسلطة القضائية فى فترة ٨١، ١٩٨٧،

فى اطار الدور الدستورى للقضاء وتطوره، وفى إطار البيئة الموضوعية خلال الفترة الأولى لحكم الرئيس مبارك سواء اشتملت على السمات الأساسية

للواقع المصرى، أو رؤية الرئيس مبارك لمبدأ سيادة القانون ودور السلطة القضائية، فان السؤال الذى يطرح نفسه هنا هو: ما هى طبيعة الدور الفعلى للقضاء فى هذه الفترة؟ وكيف تعامل نظام الحكم مع الأحكام القضائية التى شكلت فى مجموعها دورا فعليا للقضاء خلال هذه الفترة؟. ولعل الزاوية التى ينظر فيها الباحث هى قضية التغيير الاجتماعى أو المجتمعى التى فرضت نفسها على نظام الحكم فى أعقاب اغتيال الرئيس السادات، ومن ثم ففى ضوء الواقع المتشابك فانه يثار الى أي حد تعاملت السلطة مع هذه القضية؟ والى أي مدى استخدمت السلطة القضاء كأداة للتغيير والتوازن الاجتماعى فى اطار منهج «الاستقرار» الذى تبنته؟

وحتى يمكن التوصل الى اجابات الى حد كبير على هذه الأسئلة فانه يمكن استعراض عدد من الأحكام القضائية على عدة مستويات منها ما يتعلق بالمحكمة الدستورية العليا، ومحكمة القضاء الادارى، ومحكمة القيم، ومحكمة أمن الدولة. وهذه الأحكام يمكن تصنيفها الى ثلاثة أنواع بحكم طبيعتها، وبحكم درجة التجاوب أو التفاعل من جانب السلطة ازائها. فهناك أولا: أحكام ذات طبيعة اجتماعية، وثانيا: أحكام ذات طبيعة اقتصادية، وثالثا: أحكام ذات طبيعة سياسية. ويمكن تناول كل منها على حده على النحو التالى:

(۱) أحكام ذات طبيعة اجتماعية:

ويمكن الاشارة الى أهم حكمين فى هذا الصدد وهما: الحكم بالغاء قانون الأحوال الشخصية، والحكم بالغاء الاستثناءات فى التعليم الجامعى.

(أ) بالنسبة للحكم الأول، الغاء قانون الأحوال الشخصية:

فقد حكمت المحكمة الدستورية العليا فى الرابع من مايو ۱۹۸٥، بعدم

دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية برمته. واستندت فى حكمها الى «أنه وفقا للمادة ١٤٧ من الدستور فانه متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب سلطة التشريع الاستثنائية وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف طارئة تستوجب سرعة المواجهة، وذلك تحت رقابة مجلس الشعب، الا أن ذلك لا يعنى اطلاق هذه السلطة فى اصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور، ومن بينها اشتراط أن يطرأ فى غيبة مجلس الشعب ظروفا من شأنها توفر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية، وهو مالم تكن له قائمة بالنسبة لقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذى يحتم اخضاعه لما تتولاه، هذه المحكمة من رقابة دستورية، ولا يلغى ذلك اقرار مجلس الشعب للقرار بقانون، فهو مستمر بوصفه الذى نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستورى الذى لازم صدوره. وحيث أنه لما كان ما تقدم وكان القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية المطعون عليه قد استهدف بتنظيمه التشريعى المترابط موضوعا واحدا قصد به معالجة بعض مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالأسرة على ما سلف بيانه،وكان العيب الدستورى الذى شابه تدعمه بتمامه لتخلف سند اصداره فانه يتعين الحكم بعدم دستوريته برمته»(١١).

وبهذا الحكم أرست المحكمة الدستورية مبدأ هاما ازاء تفسير سلطة رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات بقوانين، ولا يعفى من الرقابة الدستورية موافقة مجلس الشعب على القرار بقانون، فالأصل فى اصدار القرار بقانون هوالضرورة القصوى «وهو ما لم يتوافر عند اصدار مثل القرار بقانون فى ١٩٧٩، وفى غيبة مجلس الشعب آنذاك.

وازاء ذلك سارعت الحكومة الى طرح مشروع جديد بتعديل بعض مواد

القانون المطعون فى دستوريته وتم اقراره فى مجلس الشعب بعد حكم المحكمة الدستورية بحوالى شهرين، وأصبح قانون الأحوال الشخصية الجديد يحمل رقم ١٠٠ لسنة ١٩٨٥[١٢].

(ب) بالنسبة للحكم الثانى، الغاء الاستثناءات فى التعليم الجامعى،

حيث أصدرت المحكمة الدستورية العليا فى ٢٩ يونية ١٩٨٥ بعدم دستورية النصوص التشريعية المطعون فيها وهى المادة (٧٦) من اللائحة التنفيذية بقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥، والبند (٧) من الفقرة الثالثة من المادة (١٢٣) من القرار رقم (٢٣٢) لسنة ١٩٥٩ فى شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، وقرارى رئيس الجمهورية رقمى (٧٤٢، ٧٤٣) لسنة ١٩٧٥، وقرار المجلس الأعلى للجامعات بتاريخ ٢١/ ٧/ ١٩٧٧ بشأن أبناء العاملين بوزارة التعليم العالى، وقرارات المجلس الأعلى للجامعات بشأن قبول أبناء المحافظات والجهات النائية بالكليات دون التقيد بالمجموع، حيث أن هذه القرارات تقرر استثناءات لبعض الفئات من شرط المجموع عند الالتحاق بالكليات المذكورة وغيرها من الكليات. وأشارت المحكمة الى أنه «يتبين من النصوص التشريعية المطعون عليها أن المعاملة الاستثنائية التى خصت بها فئات من الحاصلين على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها لقبولهم بالتعليم العالى دون التقيد بمجموع درجاتهم فى هذه الشهادة، انما ترتكز فى واقعها على أسس منبتة الصلة بطبيعة هذا التعليم وأهدافه ومتطلبات الدراسة فيه، اذ تقوم هذه المعاملة فى أساسها ودوافعها على تقرير مزية استثنائية للطلبة المستفيدين منها، قوامها اما مجرد الانتماء الأسرى الى من كان شاغلا لوظيفة بعينها، أو قائما بأعبائها فى جهة بذاتها أو متوليا مسئوليتها فى تاريخ أو من كان قد استشهد أو توفى أو فقد أو أصيب بسبب أداء مهامها، أو

من كان حاملا لوسام، واما أن يكون مناطها الانتماء الى المناطق النائية بسبب الميلاد أو الاقامة أو الحصول منها على شهادة الثانوية العامة، واما أن يكون منحها مرتبط بواقعة بذاتها تتعلق بالطلبة أنفسهم من اصابة فى العمليات الحربية أو حصول على وسام معين..»، «وهذا يستتبع أن يحل هؤلاء محل أفراد يتقدمونهم فى درجات النجاح فى شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها فى الانتفاع بحق التعليم فى مرحلته العالية المحدودة فرصها بعد أن كانت قد انتظمتهم جميعا الأسس الموحدة التى تقررت لاجراء تلك المسابقة. ورغم ما أسفرت عنه نتيجتها من أولويتهم دون المستثنين فى التمتع بهذا الحق، الأمر الذى يتعارض مع طبيعة التعليم العالى وأهدافه ومتطلبات الدراسة فيه على ما سلف بيانه، وينطوى على المساس بحق المتقدمين فى درجات النجاح فى هذا التعليم، والاخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون، ومن ثم يشكل مخالفة للمواد (٨، ١٨، ٤٠) من الدستور»، ومن ثم يتعين» الحكم بعدم دستورية النصوص التشريعية المطعون عليها فيما تضمنته من قبول أفراد الفئات المبينة بها فى الكليات والمعاهد دون التقيد بمجموع الدرجات فى شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها(١٣).

وهذا الحكم يشير الى تأكيد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، والتأكيد على أن التعليم حق للجميع وفق هذا المبدأ، والخروج عن ذلك أمر لا يقره الدستور. وقد التزمت الحكومة بهذا الحكم، وان كانت لم تلتزم من قبل ولم يبادر وزير التعليم عند صدور حكم محكمة القضاء الادارى فى ٢٢/ ٥/ ٨٤ بالغاء هذه الاستثناءات على هدى من هذا الحكم. وتفسير ذلك يرجع الى تعارض مصالح بعض فئات المجتمع، حيث لوحظ أنه قد صدر بيان عن نادى أعضاء هيئة التدريس بجامعة القاهرة يطالبون فيها باستمرار الاستثناءات لأبنائهم واتضح أن الأمر ينقسم ازاءة فريقان: المؤيدون والمعارضون، وبصدور الحكم بعدم دستورية هذه الاستثناءات، أصبح على الحكومة تنفيذه دون أن

تكون طرفا فى هذه القضية، واستخدمته اذن لمواجهة ضغوط المؤيدين لاستمرار الاستثناءات بل وامتدت يد الدولة الى باقى المراحل التعليمية (قبل الجامعى) بالحد من الاستثناءات وتضييقها الى أبعد حد، ونشرت توجيهات وزير التعليم آنذاك فى الجرائد اليومية. وفى ضوء هذين الحكمين يتضح أنهما وقد تعلقا بالناحية الاجتماعية بشكل أساسى، وكان لهما تأثير ايجابى من السلطة والحكومة نظرا لأنها أحكام تتعلق بعدم الدستورية، فكان تفاعل الحكومة سريعا لتدارك الأمر. وكان لالغائهما اذن أثر عميق في الحياة الاجتماعية للمواطنين، مما أثر على البناء الاجتماعى للمجتمع المصرى.

(٢) أحكام ذات طبيعية اقتصادية،

وهى مجموعة الأحكام التى صدرت، حكما يلى الآخر منذ بداية حكم الرئيس مبارك. وجميعها يتعلق بقضايا الفساد الذى انتشر فى المجتمع المصرى بحدة وكثافة نتيجة لاتباع سياسة «الانفتاح الاقتصادى». فظهرت الى الوجود الاجتماعى مجموعة من الطفيليين، وتجار العملة، والمخدرات، وأصحاب النفوذ.. الخ وتعددت جرائمهم الاقتصادية فأفسدت المجتمع. ومن هذه القضايا: قضية رشاد عثمان، ثم توفيق عبد الحى، ثم عصمت السادات، فقضية البنوك وتجار العملة، وقضية استيراد الأسمنت.. الخ. وقد لعب «القضاء الاستثنائى «متمثلا فى: جهاز المدعى الاشتراكى، ومحكمة القيم، ومحكمة القيم العليا دورا هاما فى مواجهة هذه القضايا وكشف أبعاد الفساد الذى نخر فى عظام المجتمع كله، وسلط الاعلام على هذه القضايا بشكل مكثف. وجاءت هذه المواجهة فى اطار تبنى النظام الحاكم لشعارات الطهارة ونزاهة الحكم، وضرب الاستغلال، ومواجهة استغلال النفوذ، ومحاربة الفساد فى كل موقع، واخضاع الجميع لحكم القانون بلا أى تمييز تحت أى سبب، وهذا ما أكدته تصريحات الرئيس مبارك المتتالية، وقد سبقت الاشارة الى بعض منها.

فبالنسبة لقضية رشاد عثمان: فقد صدر الحكم بفرض الحراسة عليه من محكمة القيم فى ٢٠/ ١٢/ ١٩٨١ بناء على الدعوى المرفوعة من المدعى العام الاشتراكى، نظرا لتوافر دلائل جدية شكلت جرائم هدامة لمبادىء المجتمع. فقد تضخمت أموال الشخص عن طريق الاثراء الذى يعتمد على النهب والاغتصاب والتعدى والايذاء بما سبب الأضرار بالمصالح الاقتصادية للبلاد، علاوة على افساده الحياة السياسية منها نظرا لاستغلال النفوذ والمنصب من خلال نشاطه غير المشروع من الاتصال ببعض ذوى النفوذ فى السلطة، وما ترتب على ذلك من حصوله على استثناءات لاحصر لها من شقق، وتليفونات، وما قدمه من رشاوى، وما قام به من تزوير فى الأوراق الرسمية، ومن تعديات على أراضى الدولة، وارتكابه جرائم التسعيرة والتهرب الضريبى ومخالفةأحكام قانون التأمينات الأجتماعية. كما أن المحكمة أشارت الى ما تردى فيه بعض المسئولين من أفعال تستوجب مساءلتهم عنها بمقتضى أحكام القانون، حيث أن الفصل فى الوقائع المسندة اليهم تخرج عن اختصاص هذه المحكمة، ومن ثم لا يسع المحكمة الا أن تترك البت فيها للسلطات المختصة لاتخاذ ما تراه قبلهم. وازاء ذلك قررت المحكمة فرض الحراسة علي أموال رشاد عثمان وأولاده، وتقدير (٢٠٠) مائتى جنيه نفقة شهرية شاملة له ولأسرته، واستمرار التحفظ عليها تنفيذاً للقرار الصادر من هذه المحكمة (القيم) بجلسة ٦/ ١٢/ ١٩٨١ لمدة عام(١٤).

وقد بادر عدد ممن أشار اليهم الحكم لتوضيح موقفهم أمام الرأى العام على صفحات الجرائد اليومية(١٥)، كما بادر النائب العام بالتحقيق فى الوقائع المنسوبة لهؤلاء المسئولين وانتهت الى خلوها من شبهة الجريمة مما يتعين معه حفظها اداريا(١٦). أما من جانب الحكومة فقد تمت اقالة عدد من هؤلاء ضمن تعديل وزارى، مع تغيير محافظ الاسكندرية الذى تضمن حكم رشاد عثمان لاسمه. وبالمتابعة اتضح أن محكمة القيم قضت فى يوليو ١٩٨٦

بمصادرة جميع أموال رشاد عثمان والبالغة نحو مائة مليون جنيه تقريبا، استنادا الى «أن كل مال نبت من حرام.. الشعب أحق به»(١٧).

وهكذا الوضع مع «عصمت السادات» الذى صدر الحكم من محكمة القيم فى ١٢ فبراير ١٩٨٣، بفرض الحراسة على عصمت السادات وأولاده وزوجاته وغيرهم، مع تقدير (١٠٠) مائة جنية نفقة لكل من عصمت السادات، وكل من أولاده الثلاثة (جلال، وطلعت، ومحمد أنور) ومن يعولوهم، مع استمرار التحفظ على هؤلاء الأربعة لمدة سنة، وذلك نظرا لما أتوا به من أفعال أضرت المصالح الاقتصادية للمجتمع وأفسدت الحياة السياسية مستغلين النفوذ اعتمادا على صفة القرابة برئيس الجمهورية الراحل (أنور السادات)، واستخدام الغش والتواطؤ فى تنفيذ عقود التوريدات مع الحكومة والهيئات العامة، والاتجار فى السوق السوداء والتلاعب بقوت الشعب، والاستيلاء بغير حق علي الاموال العامة والخاصة المملوكة للدولة والاشخاص الاعتبارية. لدرجة أشارت المحكمة اليه «أنهم أثروا تأثيرا سيئا على القيم الاجتماعية، بحيث كاد اليأس أن يفتك بروح الأمة وكيان الوطن».

وقد ورد ضمن حيثيات الحكم أسماء كثيرة لعدد من المسئولين الذين سهلوا لهؤلاء مهام الاستغلال والسلب والنهب، منهم وزراء التموين (الحالى آنذاك) والسابقين عليه، ووزير المواصلات، ورئيس مجلس ادارة هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية، وغيرهم من المسئولين في كافة المواقع بأجهزة الدولة الادارية كوزارة الصحة، والهيئة العامة للسلع التموينية، وشركة الحديد والصلب، وشركات الاسكان، لدرجة أهابت بجميع المسئولين أن يكونوا على مستوى المسئولية حتى لا يستشرى الانحراف الذى أصاب اليأس قلوب المواطنين لما وصل الفساد أقصاه. فقد تردى بعض المسئولين فى وقائع المدعى عليه، فلم يكونوا على مستوى المسئولية سياسيا وتنفيذيا لتهاونهم

ومجاملتهم زلفى للمدعى عليهم بسبب انتسابهم لرئيس الجمهورية السابق، فلم تكن لديهم الشجاعة الكافية للتصدى للانحراف بل تساهلوا معهم ومكنوهم من الانحراف والفساد، مما يتعين معه ملاحقة هؤلاء المسئولين أينما وجدوا، ومهما بلغت مراكزهم ومكانتهم، فشعار الطهارة والقضاء على الفساد وتعقب الفاسدين ومن عاونهم لابد من تأكيده وتدعيمه حتى يصبح حقيقة واقعة يشعر بها المواطنون أجمعين، الأمر الذى يستوجب مساءلتهم عنها بمقتضى القانون، وأمر البت فى ذلك متروك للسلطات المختصة لاتخاذ ما تراه قبلهم لأن هذا يخرج عن اختصاص المحكمة.»(١٨)

ومما سبق يتضح مدى تغلغل الفساد فى السلطة. وكان من نتاج نظر هذه القضية قرار مجلس الوزراء فى أول يناير ١٩٨٢ بالغاء الاستثناءات فى التليفونات لوزير المواصلات، ورئيس مجلس ادارة الهيئة القومية للمواصلات السلكية واللاسلكية. كذلك فى ٩ ابريل ١٩٨٣ صدر حكم محكمة القيم فى الدعوى رقم (٨) سنة ١٩٨٢ جهاز المدعى الاشتراكى المقيدة بجدول المحكمة برقم (٢٨) سنة ١٢ق حراسات ضد توفيق عبد الحى وزوجته وأولاده وأقاربه (٩ أشخاص) وذلك بفرض الحراسة على أموال المدعى عليهم جميعا. وأشارت الحيثيات الى عدد كبير من المسئولين منهم رئيس مجلس ادارة بنك قناة السويس، وبنك المهندس ورئيس التنمية الشعبية بالحزب الوطنى، والوزير المختص بالتنمية الشعبية، وعدد من المسئولين بوزارة الداخلية التى كانت وراء تهريبه عند بدء نظر الدعوى المقدمة من المدعى الاشتراكى، مما أهاب بالمحكمة بضرورة التحقيق فى هذه الوقائع مع المسئولين الذين ساعدوا المدعى عليهم بغير مبرر فى نهب البنوك والغش والتدليس وغير ذلك مما المضر بالحياة الاقتصادية والسياسية فى المجتمع(١٩).

وهكذا الوضع بالنسبة لقضايا تجار العملة والبنوك التى تضم (٢٠) من المدعى عليهم والتى قضت محكمة القيم بفرض الحراسة على أموال (١٦) من بينهم/ سامى على حسن أكبر تاجر عملة فى مصر، وعلى جمال رئيس بنك جمال ترست، وعبد الرحمن بركة (نائب مدير بنك هونج كونج.. الخ[٢٠].
وقضية «الأسمنت» والتى ناشدت فيها المحكمة البنك المركزى المصرى بتشديد رقابته واشرافه على بنوك الاستثمار والعاملين فيها لمنع العبث بأموالها، وانتهت إلى فرض الحراسة على أموال المدعى عليهما ·الشبرواى، وجمال الدين فتحى) مع تقدير (٣٠٠) ثلاثمائة جنيه لكل منهما كنفقة شهرية، وذلك فى ١٢/ ١٠/ ١٩٨٥[٢١].

وأيضا قضية الرشوة فى وزارة الاقتصاد والتى أصدرت فيها محكمة أمن الدولة العليا حكمها بالأشغال الشاقة لمدة (١٠) سنوات لكل منهم (رفعت بشير، وعبد الخالق المحجوب، وحمدى لبيب، وحسن فتحى)، مع غرامة لكل منهم (١٠) عشرة آلاف جنيه، وأوصت المحكمة بتعديل كافة القوانين التى تغل يد النيابة في رفع الدعوى الجنائية، مع المطالبة باحالة المتهمين الأربعة الى النيابة للتحقيق معهم فى (٧٣) قضية رشوة مماثلة[٢٢].

وهكذا يتضح من خلال هذه القضايا الست الكبرى على مدار فترة الدراسة، أنها تكشف الى حد كبير عن حجم الفساد الذى استشرى فى المجتمع نتاجا للسياسة الاقتصادية التى أتبعت منذ منتصف السبعينات، وقد كشفت المحاكمات عن تورط عدد كبير من المسئولين، تحركت السلطة ازاء بعضهم، وتجاوزت عن البعض الاخر، وذلك في اطار المنهج التدرجى فى التغيير بتوظيف أحكام القضاء، مما يوضح الى أى مدى كانت لهذه الأحكام دور سياسى فى تغيير بعض شخوص النظام الحاكم، علاوة على تحرك السلطة بتغيير بعض القوانين، واتخاذ عدد من الاجراءات كالغاء الاستثناءات فى التليفونات. وعلى

الرغم من ذلك فان تفاعل السلطة لم يكن بالقدر الكافى الذى يتفق مع طبيعة وحجم جرائم الفساد من واقع المحاكمات المذكورة، وكان أمام الرئيس مبارك الفرصة الكافية لتطهير المجتمع من أشخاص كثيرين أفسدوا الحياة السياسية ولازالوا تحت الأضواء.

(٣) أحكام ذات طبيعة سياسية:

وهنا فاننا أمام سبعة أحكام رئيسية صدرت خلال تلك الفترة كان لها عميق الأثر على البناء السياسى فى المجتمع المصرى، وهى: الحكم الدستورى بالغاء قانون حل مجلس نقابة المحامين، وحكم القضاء الادراى بأحقية الأحزاب السياسية فى الاجتماع فى أى مكان، وأحقيتهم أيضا فى الادلاء ببياناتهم من خلال وسائل الاعلام المختلفة، والحكم الدستورى بالغاء العزل السياسى، وعدم دستورية الانتخابات بالقائمة المطلقة، وحكم القضاء الادارى بالغاء قرار رئيس الجمهورية بشأن محاكمة المتهمين فى قضايا حرق أندية الفيديو أمام محاكم عسكرية ومحاكمتهم أمام المحاكم المدنية، وأخيرا الحكم القضائى بالافراج عن سائقى قطارات السكك الحديدية الذين أضربوا عن العمل.

(أ) فبالنسبة لحكم المحكمة الدستورية العليا الذى قضى بعدم دستورية حل مجلس نقابة المحامين الذي تم بالقانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٨١، وذلك «لتعارضه مع المادة (٥٦) من الدستور التى تنص على أن «انشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، «وهذا يعنى توكيد مبدأ الحرية النقابية بمفهومها الديمقراطى الذى يقضى من بين ما يقضى به - أن يكون لأعضاء النقابة الحق فى أن يختاروا بأنفسهم وفى حرية قياداتهم النقابية التى تعبر عن ارادتهم وتنوب عنهم، الأمر الذى يستتبع عدم جواز اهدار هذا الحق بحظره أو تعطيله»، «وهو بذلك حكم يسرى على النقابات بوجه عام سواء كانت عمالية أو مهنية. ومن

ثم بكون هذا القانون قد وضع مبدأ يتعين على المشرع العادى أن يلتزم به مؤداه ألا يتعارض ما يسنه من نصوص تشريعية فى شأن النقابات مع مبدأ الحرية النقابية».

والقانون المطعون فى دستوريته قد أقصى نقيب المحامين وأعضاء النقابة - وهم المنتخبون من أعضاء النقابة، قبل نهاية مدة العضوية وذلك عن غير طريق هيئة الناخبين المتمثلة فى الجمعية العمومية للنقابة، فعطل بذلك حق اختيارها لهم...، ومن ثم تكون المادة الأولى منه قد انطوت على مخالفة لنص المادة (٥٦) من الدستور لاخلالها بمبدأ الحرية النقابية، وتعارضها مع الأساس الديمقراطى الذى أرساه هذا النص قاعدة لكل بنيان نقابى...».

وازاء ذلك حكمت المحكمة فى ١١ يونية ١٩٨٣ بعدم دستورية القانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٨١ ببعض الأحكام الخاصة بنقابة المحامين، وذلك فى الدعوى المرفوعة من نقيب المحامين ومجلس النقابة ضد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب ووزير العدل، وذلك بعد حكم محكمة القضاء الادارى فى ١١/ ٨/ ١٩٨١ للنظر فى دستورية القانون[٢٣].

وكان قد صدر قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ من جانب النظام الحاكم تضمن فى مادته الأولى الغاء كل من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٨، والقانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٨١ المطعون فيه، ورغم أن المحكمة الدستورية لم تأخذ بطلب الحكومة لانهاء الدعوى نظرا لالغاء القانون المطعون فيه قبل الحكم، الا أن هذا يؤكد أن الحكومة تصرفت من واقع ادراكها للضغوط التى بذلها المحامون باعتبارهم أصحاب المصلحة الحقيقية فى مواجهة السلطة مباشرة، وازاء ذلك لم تتردد فى عهد حسنى مبارك من الغاء القانون الذى تم تشريعه فى فترة الرئيس السابق «السادات» وهذا ان دل فانما يدل على

مدى الاستجابة من جانب الحكومة لمطلب احدى الفئات ذات الوزن حتى قبل صدور الحكم بعدم الدستورية للقانون (١٢٥) لسنة ١٩٨١.

(ب) الحكم الخاص بعدم دستورية قانون الانتخابات بالقائمة.

حيث أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها فى ١٦ مايو ١٩٨٧ فى الدعوى المرفوعة من أحد المحامين بشأن عدم دستورية القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم (١١٤) لسنة ١٩٨٣، وقد حكمت المحكمة بعدم دستورية المواد الخامسة مكررا، والسادسة فقرة (١)، والسابعة عشرة «فقرة أ» من القانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم (١١٤) لسنة ١٩٨٣، وذلك استنادا لما رأته المحكمة من ان هذا القانون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين الى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هذه الاحزاب وحرم بالتالى غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتضى من طبيعته ومتطلبات مباشرته. وازاء أن حق الترشيح من الحقوق العامة التى كفلها الدستور للمواطنين فى المادة (٦٢) منه، ومن ثم فان حرمان طائفة معينة من هذا الحق على ما سلف ينطوى على اهدار لأصله واخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالى مخالفة للمواد (٨، ٤٠، ٦٢) من الدستور. كذلك لا ينال مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن مباشرة الحقوق السياسية ومن بينها حق الترشيح أصبح غير جائز الا من خلال الانتماء الى الأحزاب السياسية بعد حق تعديل المادة (٥) من الدستور ونصها علي أن النظام السياسى يقوم على أساس تعدد الأحزاب، ذلك أن الدستور انما يستهدف من النص على تعدد الأحزاب العدول عن صيغة التنظيم السياسى الوحيد المتمثلة فى الاتحاد الاشتراكى العربى الذى يضطلع بمسئوليات العمل الوطنى فى المجالات المختلفة دون أن يجاوز ذلك الى المساس بالحقوق والحريات العامة التى كفلها الدستور ومن بينها حق المواطن فى

الترشيح المنصوص عليها فى المادة (٦٢) منه باعتبار أن نصوص الدستور لا تنفصل عن أهدافها ويتعين تطبيقها مترابطة متكاملة»[٢٤].

وكانت المحكمة كما ورد فى حيثياتها فى هذا الحكم قد رفضت طلب الحكومة بالغاء الدعوى استنادا الى التعديل الذى قامت به القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون فيه بمقتضى القانون رقم (١٨٨) لسنة ١٩٨٦ الذى تلاه صدور قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ بحل مجلس الشعب، ذلك أن الاصل فى تطبيق القاعدة القانونية أن تسرى على الوقائع التى تتم فى ظلها أى خلال الفترة من تاريخ العمل بهاحتى تاريخ الغائها.

فالذى حدث أن لجأت الحكومة ازاء تقرير هيئة المفوضين الذي أودع بالمحكمة الدستورية فى أوائل ديسمبر ١٩٨٦، مشيراً بالرأى الى عدم دستورية القانون المطعون فيه، الى تقديم مشروع قانون عاجل لمعالجة بعض المواد لاقرارها قبل صدور حكم المحكمة الذى تقرر أن يصدر فى ٣ يناير ١٩٨٧. وبدأ طرح القانون للمناقشة فى مجلس الشورى في ٢٠/ ١٢/ ٨٦، ثم فى مجلس الشعب في ٢٧/ ١٢/ ٨٦ ليصدر مصدقا عليه من رئيس الجمهورية فى ٣١/ ١٢/ ١٩٨٦ قبل صدور الحكم طبقا لما هو مقرر، بثلاثة أيام، مما ترتب عليه تأجيل النطق بالحكم لأخذ هذا التعديل علي القانون المطعون فيه فى الاعتبار طبقا لما طرحه صاحب الدعوى، وتأجلت لشهر مارس ١٩٨٧، لتحجز للحكم فى ١٦ مايو ١٩٨٧ ليصدر الحكم الذى سبق الاشارة اليه.

فى نفس الوقت تم رفع قضية أخرى أمام محكمة القضاء الادارى للطعن فى التعديل الذى أجرته الحكومة على قانون الانتخابات، وحكمت المحكمة فى ٣١ مارس ١٩٨٧ بجدية الطعن بعدم دستورية التعديل الأخير الذى أنتخب على أساسه مجلس الشعب الحالى، وأحالت الأوراق الخاصة بالدعوى للمحكمة الدستورية العليا، ثم تقدمت الحكومة بالطعن أمام المحكمة الادارية العليا،

التى أحالت الأمر الى هيئة المفوضين والتى قدمت بدورها تقريرها فى ٧ يوليو ١٩٨٧ انتهت فيه الى طلب الحكم برفض الطعن المقام من هيئة قضايا الدولة بشقيه العاجل والموضوعى(٢٥).

وهكذا يتضح أن صدور الحكم بعدم دستورية قانون الانتخابات بالقائمة كان له أكبر الأثر رغم أنه صدر بعد التعديل واجراءات الانتخاب لمجلس الشعب فى ضوء هذا التعديل. فالملاحظ أن الحكومة سارعت لمجرد علمها بتقرير هيئة المفوضين المقدم للمحكمة الدستورية متضمنا الرأى بعدم دستورية قانون الانتخابات بالقائمة بتقديم تعديل للقانون لتجنب صدور الحكم بعد اجراء مثل هذا التعديل. ولكن يبقى المعنى الأخير وهو تفاعل النظام الحاكم مع هذا الحكم، على الرغم من أن التعديل جاء متفقا مع مصلحة النظام القائم.

ومن ناحية أخرى فانه فى أعقاب قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب فى ضوء التعديل الذى أجرى على قانون الانتخابات، أجريت الانتخابات البرلمانية فى السادس من ابريل ١٩٨٧، وتقدم الكثيرون بطعون ازاء النتيجة التى أعلنها وزير الداخلية، فأصدرت محكمة القضاء الادارى حكمها فى ٢١/ ٤/ ١٩٨٧ بوقف قرار وزير الداخلية بشأن اعلان النتيجة فى (١١) دائرة واعلان نجاح (١٧) عضوا من المعارضة بدلا ممن أعلن عن نجاحهم وزير الداخلية من الحزب الحاكم، وبطلان نتيجة (٧٨) عضو بسبب استكمال نسبة «العمال والفلاحين» بالخطأ عند تنفيذ القانون(٢٦). وقد صدر هذا الحكم قبل انعقاد المجلس الجديد بيوم واحد. ورغم ذلك لم يتم التنفيذ من جانب الحكومة وانعقد المجلس رغم ماشابه من نقائص تتعلق بشبهة صحة انعقاده قانونا ودستوريا. رغم أن أحكام القضاء الادارى واجبة التنفيذ، ولا يمنع تنفيذها الطعن أمام المحكمة الادارية العليا(٢٧). وتقدمت وزارة الداخلية باستشكالات لوقف تنفيذ الحكم أمام محكمة القاهرة للأمور المستعجلة وهى

تمثل (القضاء العادى) كمحاولة منها لعدم تنفيذ حكم وجوبى، ولكن صدر حكم المحكمة بعدم ولايتها كقضاء عادى على حكم القضاء الادارى، وأنه ثابت من الاوراق أن الحكم الادارى أنصب على قرار وزير الداخلية باعلان النتيجة، وليس على صحة عضوية أحد من نواب مجلس الشعب. فى نفس الوقت أشار الحكم الى ضرورة احالة الاستشكالات لنظرها أمام القضاء الادارى باعتباره الجهة الوحيدة المختصة بنظرها(٢٨). ورغم ذلك قامت وزارة الداخلية باستشكال هذا الحكم أيضا أمام نفس المحكمة لكسب الوقت(٢٩). وما زال هذا الموضوع معلقا بين أحكام قضائية واجبة التنفيذ، وبين أعضاء (نواب) بالمجلس يمارسون عملهم ولكن مطعون فى صحة عضويتهم، وبين اصرار من وزارة الداخلية والحكومة على عدم تنفيذ الحكم حتي الآن. فى نفس الوقت فان قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ مطعون فى دستوريته أيضا أمام المحكمة الدستورية العليا، وقانون المجالس المحلية أيضا.

وعلى أية حال فان عدم تنفيذ الحكومة لأحكام القضاء الادارى ترك فى نفوس الرأى العام جرحاً غائرا عكس الى حد كبير مدى عدم الالتزام من جانبها باحترام القضاء وأحكامه. فقد أصبح النظام فى أزمة حقيقية من خلال مواجهته لهذا الحكم الذى له بعدان **أولهما** قانونى ورغم وجوب التنفيذ الا أن «الحيل القانونية» التى تعوق التنفيذ قائمة، **والثانى**: سياسى وهو ما يجعل النظام ليس فى حل للرفض ازاء تنفيذ الحكم لما يتركه من أثر ايجابى في حالة التنفيذ والعكس. ولكن يبدو أن الاصرار فى عدم التنفيذ جاء من منطلقين: **الأول**: وهو عدم الاستجابة لأحكام تعضد من وجود المعارضة داخل مجلس الشعب بما يشكل ضغوطا أكبر على النظام، **والثانى**: هو عدم الرغبة فى تنفيذ الحكم بما يمكن أن يترتب عليه من زيادة القلاقل داخل صفوف الحزب الوطنى نظرا لخروج بعض الأعضاء من المجلس واستبدالهم بآخرين من المعارضة.

(جـ) بالنسبة لحكم المحكمة الدستورية العليا بشأن الغاء العزل السياسى:

حيث قررت المحكمة فى جلستها يوم ٢١/ ٦/ ١٩٨٦ فى الدعوى المرفوعة من (فؤاد سراج الدين، وابراهيم فرج) بالغاء العزل السياسى وذلك استناداً الى الحكم بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون (٣٣) لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى، والذى قرر أن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأى فى الاستفتاء ومساهمة المواطن فى الحياة العامة واجب وطنى، وأن الدستور اعتبر هذه الحقوق من الحقوق العامة التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها لضمان اسهامهم في اختيار قياداتهم وممثليهم في ادارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة. ومن ثم فان اهدار تلك الحقوق مخالفة لأحكام الدستور[٣٠]. وتأكد هذا من خلال الحكم أيضا لضياء الدين دواود بعدم دستورية المادة الخامسة (بنداً) والتى تقضى بحظر الانتماء الى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية على من حكم عليه فى سنة ١٩٧١، وهو فرض عقوبة عن فعل سابق على نفاذ القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ فى ٣ يونية ١٩٧٨ وذلك بالمخالفة لنص المادتين (٦٦، ١٨٧) من الدستور[٣١].

وهكذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية «العزل السياسى» لبعض المواطنين، مما يتيح الفرصة الكاملة أمام كل مواطن في التمتع بحريته وفقا للدستور.

(د) الحكم ببراءة المشتركين من السائقين فى اضراب السكك الحديدية:

حيث أصدرت محكمة أمن الدولة العليا طوارىء - القاهرة، فى ١٦/ ٤/

١٩٨٧ حكمها فى الدعوى المقامة من النيابة العامة رقم (٤١٩٠) لسنة ١٩٨٦ ضد (٣٨) سائق، وذلك ببراءتهم من التهم المنسوية اليهم، لأن المحكمة لا تطمئن الى شهود الوقائع التى أشارت اليها النيابة وهى (تعطيلهم عمدا سير القطارات، واستعمالهم القوة والعنف والتهديد مع موظفين عموميين، والامتناع عمدا عن تأدية واجباتهم الوظيفية)، هذا من ناحية ومن ناحية أخري فانه استنادا الى توقيع مصر للاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتى تقضى فى مادتها الثامنة على أنه: «تتعهد الدول الاطراف فى الاتفاقية الحالية بأن تكفل الحق فى الاضراب على أن يمارس طبقا لقوانين القطر المختص.. الخ. «وهذا النص قاطع الدلالة فى أن علي الدول المنضمة للاتفاقية التزام بأن تكفل الحق فى الاضراب. وهو مالا يعتوه غموض يقتضى التفسير أو التأويل. واستنادا الى أن الدستور المصرى قد أكد فى الفقرة الاولى من المادة (١٥١) على أن: «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة»، ونص فى الفترة الثانية من تلك المادة على أن: هذه المعاهدات.. تجب موافقة مجلس الشعب عليها». وبالاطلاع على قرار رئيس الجمهورية رقم (٥٣٧) لسنة ١٩٨١ بشأن الموافقة على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية...، والمنشور فى العدد (١٤) من الجريدة الرسمية فى ٨/ ٤/ ١٩٨٢، يتبين أنه قد نص صراحة على أن الموافقة على الاتفاقية الدولية المذكورة قد تم بعد الاطلاع على الفقرة الثانية من المادة (١٥١) من الدستور مما يفيد أنها قد صدرت بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب بوصفها احدى المعاهدات الدولية التى تتعلق بحقوق السيادة بما تضعه من قيود على سلطات الدولة تتمثل في وجوب احترام الحقوق التى أقرتها واعترفت بها الاتفاقية الدولية الصادرة فى نطاق الامم المتحدة. ولما استقر عليه الفقه والقضاء فان المعاهدات الدولية التى صدرت وفقا للاصول الدستورية المقررة

ونشرت فى الجريدة الرسمية حسب الاوضاع المقررة تعد قانونا من قوانين الدولة يتعين على القضاء الوطنى تطبيقها باعتبارها كذلك. أى باعتبارها جزءا من قوانين الدولة الداخلية، وليس لأن دولته قد التزمت دوليا بتطبيقها ولذلك فانه طالما أن هذه الاتفاقية لاحقة لقانون العقوبات فانه يتعين اعتبار المادة (١٢٤) قد الغيت ضمنيا بالمادة (٨) فقرة (د) من الاتفاقية المشار اليها وعلى هذا فان تهمة الامتناع عن العمل قد بنيت على غير أساس من القانون. وأهابت المحكمة بالمشرع بالمسارعة الى وضع الضوابط اللازمة لهذا الحق على نحو يحقق مصلحة البلاد العليا ومصلحة العمال فى نفس الوقت حتى لاتعم الفوضى وتتعطل المصالح العليا للمجتمع ولضمان عدم توقف سير المرافق الأساسية أو المساس بوسائل الانتاج أو ايذاء غير المضربين. «وأشارت المحكمة الى أنه قد استقر فى وجدانها أن ذلك الاضراب ما كان يحدث من تلك الفئة من العمال، الا عندما أحست بالتفرقة في المعاملة والمعاناة الحقيقية للحصول على ضروريات الحياة، لتهيب بالدولة العمل على سرعة رفع المعاناة عن كاهل فئات الشعب المختلفة حتى لا يستفحل الداء ويعز الدواء»(٣٢).

ويعتبر هذا الحكم ذا أثر كبير فى معترك الحياة السياسية فى المجتمع المصرى نظرا لعدم رغبة النظام الحاكم وميله الي اقرار حق الاضراب. بل لم يقف النظام من محاولات الاضراب كما حدث فى شركة اسكو، والمحلة الكبرى، فى أواخر يناير ١٩٨٦، وغيرها الا من موقف المواجهة بالقوة مع المضربين. ومن ثم فان اقرار مثل هذا الحق من خلال القضاء المصرى ليعكس مدى الدور السياسى للسلطة القضائية لاقرار مبدأ سيادة القانون. وأن مطالبة المحكمة للمشرع بضرورة تقنين مثل هذا الحق تأكيدا لسيادة القانون، بل التفسير من جانب المحكمة بأن مثل هذا الاضراب محل نظرها لم يكن ليقع الا نتيجة الشعور بالظلم والمعاناة من صعوبات الحياة، فان هذا يشير الى دور القضاء فى السعى نحو اقرار مبادىء العدالة الاجتماعية. والملاحظة أن السلطة ممثلة فى رئاسة

الجمهورية رفضت التصديق علي هذا الحكم بالبراءة. وهذا يشير الى تعارض المصالح بين السلطة القائمة وبين الغالبية من الجماهير من غير ذوى النفوذ.

(هـ) **أخيرا**: فان هناك عدة أحكام أخرى وهى: حكم القضاء الادارى بأحقية الأحزاب السياسية فى الاجتماع فى أى مكان فى أواخر ديسمبر ١٩٨٣(٣٣)، وتارة تأخذ به السلطة وتارة أخرى ترفضه تحت دعاوى الأمن.

والحكم من القضاء الادارى أيضا بأحقية الأحزاب السياسية فى اعلان برامجهم فى أجهزة الاعلام فى ابريل ١٩٨٤.. حيث ترتب على ذلك السماح لرؤساء الأحزاب بالقاء بياناتهم فى التليفزيون فى انتخابات مايو ١٩٨٤ لمجلس الشعب لمدة نصف ساعة لكل حزب. وفى انتخابات ١٩٨٧، تم السماح لكل حزب بمدتين بالتليفزيون، ومرتين بالأذاعة، وهو ما يعد خطوة الى الامام باعتبارها مدة أطول مما سبق تخصيصه فى الانتخابات البرلمانية فى مايو ١٩٨٤. ويعد التزام الدولة بالاستجابة لذلك أمرا ايجابيا، وان كان محدوداً بالحملات الانتخابية البرلمانية فحسب.

وأخيرا حكم القضاء الادارى بالغاء قرار رئيس الجمهورية بشأن محاكمة المتهمين فى قضية حرق أندية الفيديو أمام محاكم عسكرية واحالتهم للمحاكمة أمام محاكم مدنية في عام ١٩٨٧، وهو ما ترتب عليه تنفيذ الحكم باحالة هؤلاء الى القضاء العادى وليس العسكرى، خاصة وأن لهذا سابق واقعة حين أحال رئيس الجمهورية قضية تمرد الأمن المركزى في فبراير ١٩٨٦ الى النيابة العامة وليس إلى القضاء العسكرى مما يعكس مدى قناعة رئيس الجمهورية بهذا الاتجاه، فجاء رد فعله ازاء حكم القضاء الادارى ايجابيا، وهو ما يعد تدعيما للقضاء العادى وليس الاستثنائى.

خامسا، خاتمة (نتائج الدراسة)،

فى إطار تحليل البيئة الموضوعية لفترة الحكم الأولي للرئيس حسنى مبارك وسماتها الاساسية، ورؤيته لدور القضاء ومبدأ سيادة القانون، وفى ضوء الدور الدستورى وتطوره للسلطة القضائية، وفى اطار تحليل طبيعة الدور الفعلى للقضاء فى المجتمع المصرى الذى يصاغ من خلال مجموعة الأحكام القضائية التى صدرت عن مختلف المستويات القضائية، فى اطار كل ذلك، فانه يمكن اذن التوصل الى مجموعة من الاستنتاجات يمكن تسجيلها كخاتمة للدراسة.

وبداية فانه يمكن الاشارة الى أن فكرة «حياد القضاء» فكرة نظرية أكثر منها، واقعية، فالنظام القضائى ينهض لتنفيذ وحماية نظام قانونى يعبر عن مصالح اجتماعية معينة، والقاضى بشر يميل الى رؤى معينة ازاء قضايا عصره الأمر الذى ينعكس على تصرفاته بشكل مباشر أو غير مباشر من حيث وظيفة القضاء فى اطار النظام السياسى. فالقضاء يمثل أداة سلمية لحل المنازعات بين المواطنين تجاه السلطة، ويقوم أحيانا بخلق قواعد قانونية جديدة فى حالة تطبيق القانون على واقعة أو حالة جديدة أو أعطاء تفسير جديد للقانون يتلاءم مع حالة معينة، ويقوم كذلك بالتعبير عن المصالح أثناء عملية تفسير القانون[٣٤]. فى نفس الوقت فان القاضى وهو له السلطة القانونية، فان له سلطة سياسية تتركز فى الالتزام بتحقيق التوازن القانونى، وأيضا كأداة تسمح بخلق الارتباط والتعانق بين القيم الفردية، والقيم الجماعية، فالقضاء هو الحارس الأمين لتلك القيم الجماعية، وعلى وجه التحديد لكيفية خلق الانصهار والتفاعل بين القيم الفردية، والقيم الجماعية العليا المتمثلة فى (التطور الديمقراطى)[٣٥] وهو بالتالى أداة من أدوات ضبط الممارسة السياسية أى ضبط ممارسة السلطة، ولكن لكى يقوم بهذا الضبط فانه لابد من الاستقلالية الكاملة للسلطة القضائية حماية للحريات الفردية من جانب، وازدهار للقيم

السياسية كالعدالة الاجتماعية والحرية والديمقراطية من جانب آخر. وفى المعنى الأخير فان الاستقلالية توفر للسلطة القضائية القوة المعنوية التى تسمح بشد لجام السلطة عندما تخرج عن وعيها أو تسيىء استخدام حقوقها(٣٦). ومن ثم فان هناك علاقة وثيقة بين الاستقلال القضائى وفاعلية الرقابة السياسية(٣٧).

اذن لا يمكن بأى حال عزل القضاء عن المناخ السياسى بعلاقاته وسماته المتشابكة، ولذلك فان دوره لا ينحصر في مجرد تنفيذ قاعدة قانونية، بل أنه يسعى دائما - خاصة القضاء الادارى الى تحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة، وقد يسعى الى التغيير ويسانده، وقد يسعى الى التهدئة والمحافظة فى أحيان أخرى خاصة ازاء المواقف الحساسة والخطيرة التى تواجه النظام. ويتوقف الدور وطبيعته على مجموعة العوامل الواقعية التى يمر بها المجتمع فى لحظة ما. فهو اذن اما مساندا ومؤيدا للنظام القائم، واما مساعدا على التغيير فى مواجهة النظام والسلطة القائمة عن طريق المشاركة فى خلق أو التمهيد لقاعدة قانونية جديدة من خلال اصدار أحكام متتالية بشأن قضية معينة فيضطر المشرع لأخذها في الاعتبار تجنبا لضغوط الرأى العام، واما موازنا بين مختلف القوى فى اطار الزاوية القانونية الضيقة(٣٨).

ومن هذه الزاوية يمكن النظر الى الدور السياسى الذى لعبه القضاء المصرى فى الفترة الاولى لحكم الرئيس مبارك، ومما زاد من هذا الدور الاستقلالية المتزايدة التى تمتع بها فى تلك الفترة والتى صدرت بها قرارات متتالية، وقوانين متعددة أيضا دعمت من هذه استقلالية السلطة القضائية مما ساعد على قيام القضاء بالدور الذى يعبر عن الادارة العامة للمجتمع بغض النظر عما اذا كان فى مواجهة السلطة ذاتها أم لا.

فالقضاة أصبحوا في مواجهة فعلية مع واقع معقد اختلت فيه التوازنات الاجتماعية، وشاع فيه الانحراف والفساد، وطعن فيه المشرع باقرار عدة قوانين

لا تعبر عن الارادة العامة للمجتمع كقانون الانتخابات بالقائمة المطلقة والاحوال الشخصية، وغيرها، وقيود على الممارسة السياسية سواء فى القيد على انشاء الأحزاب، أو اصدار الصحف..الخ هنا أصبح على القضاء مواجهة ذلك من خلال الدعاوى المعروضة أمامه، فتوالت الاحكام برؤاها المختلفة كما سبق توضيحها، وتنوع موقف السلطة أو النظام الحاكم فى التعامل مع هذه الأحكام وهذا الدور السياسى للقضاء، وهو ماتم توضيحه من قبل أيضا.

وفي ضوء ما سبق يمكن استخلاص النتائج التالية:

(١) عدم الالتزام الكامل من جانب النظام الحاكم بتنفيذ الأحكام القضائية، فأحيانا يتم الأخذ بحكم قضائى وتنفيذه، وأحيانا لا يتم، والأمر يتوقف على اعتبارات عديدة منها نوعية الحكم من حيث كونه اجتماعى أم اقتصادى، أم سياسى، ومن حيث مستوى الجهة القضائية الصادر عنها الحكم. والملاحظ اذن أن الاحكام ذات الصفة الاجتماعية كانت تلقى صدى كبير في الاستجابة لها على عكس أغلب القضايا السياسية أو الاقتصادية. كذلك فان صدور هذه الأحكام من المحكمة الدستورية العليا قد ساعد على الاستجابة السريعة من جانب النظام الحاكم، وبادر بالتغيير السريع، وهو ما يلاحظ ازاء أحكام الغاء قانون الاحوال الشخصية، والغاء الاستثناءات فى التعليم الجامعى.

(٢) محاولة الالتفاف حول بعض الأحكام القضائية ذات الطابع السياسى بتجاوز بعض الثغرات القانونية بما يجنب عدم الدستورية، وعدم الميل لمواجهة الحكم بشمول - بما ينص عليه كما حدث ازاء عدم دستورية قانون الانتخابات بالقائمة، فلو كان النظام يواجه الأمر بشجاعة وشمول ما كان قد أنتهج ما فعله باضفاء مزيد من التعقيد على النظام الانتخابى، وسارع بالغاء النظام بالقائمة وذلك تأكيدا للشرعية السياسية

والقانونية. ولكن الأمر يعكس طبيعة المصالح المحدودة للطبقة الحاكمة على مختلف مستوياتها.

(٣) اتساع الدور السياسى للقضاء المصرى وتشعبه، وذلك كنتيجة لزيادة درجة الاستقلالية الممنوحة للسلطة القضائية وهيئاتها المختلفة، والتى أقرها الرئيس مبارك قولا وفعلا، كما سبق التوضيح. ووصل الأمر الى اتساع هذا الدور مع الاستقلالية أن أصبح القضاء يشكل من خلال مجموعات أحكامه أداة ضغط على صانع القرار للاتجاه ناحية معينة لمعالجة قضية ما، وذلك كما هو واضح فى القضايا التى نظرت، وغيرها المنظورة حاليا المتعلقة بنظام الانتخابات بالقائمة، أو المتعلقة بالاجراءات الانتخابية البرلمانية فى ابريل ١٩٨٧. فالقضاء يصر على العودة الى النظام الانتخابى الفردى تعبيرا عن الارادة العامة لمواطنى المجتمع، فى نفس الوقت فان النظام الحاكم يحاول الالتفاف حول هذا الضغط كسبا للوقت، ودرءاً لمخاطر هذا النظام الانتخابى عليه وعلى مصالح أفراده. وقد ساعد القضاء بدوره هذا على بلورة عدد من القضايا لدى الرأى العام، مزودا المواطنين بسلاح ضاغط على النظام لاجباره على التغيير فى الاتجاه الذى يتفق ومصالح المجموع.

(٤) توظيف الرئيس مبارك لعدد من الأحكام للمعاونة فى «التغيير التدريجى» والهادىء للواقع المصرى، وذلك درءا لضغوط فئة فى المجتمع، أو انحياز لفئة ما، وهذا ماحدث فى قضايا الغاء الاستثناءات فى التعليم الجامعى، وقانون الاحوال الشخصية. فى نفس الوقت تجاهل النظام تنفيذ عدد من الأحكام الهامة التى تعبر عن مشروعية قانونية لو تم اقرارها وتنفيذها لازدادت واتسعت درجة المشروعية السياسية للنظام الحاكم. كذلك فان تأخر التفاعل مع بعض القضايا المنظورة والتى لو

سارع النظام باعلان موقفه بدلا من التأجيل لأصاف لرصيد النظام الكثير. ومنها أحكام الغاء العزل السياسى. والغاء الاستثناءات فى التعليم الجامعى ولكن هذا التردد من جانب النظام فى اعلان موقفه ازاء مثل هذه القضايا تعكس غياب الهوية والرؤية الشاملة لنظام الحكم ازاء القضايا الأساسية المطروحة لاصلاح المجتمع.

(٥) عدم الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية من جانب السلطة ساعد على زيادة التسيب والانحراف والفساد، وعدم التقليل منه. فالأمر لا يتوقف على مجرد الحكم ولكن يمتد الى التوصيات التى تطرحها المحاكم كالقيم، وأمن الدولة. فكثيرا ما نادوا بتنفيذ التوصيات التى أدرجوها فى حكمهم، ولكنها لا ترى النور لأسباب عديدة لا حصر لها حتى أن أحد مساعدى المدعى العام الاشتراكى الذى ارتبط اسمه بمواجهة قضايا الفساد أرجع استمرار الفساد الى عدم الأخذ بتوصيات محكمة القيم أكثر من مرة لتعديل قوانين النقد الاجنبى والبنك المركزى والرقابة على البنوك، والجمارك والتهريب وغيرها، وذلك حيث أن القوانين المعمول بها عاجزة عن ملاحقة الفساد(٣٩).

(٦) صعوبة الفصل التام بين القضاء والصراع الاجتماعى والسياسى فى المجتمع. فالواضح أن القضاء، طرف فى هذا الصراع بمناصرته لقيم ومبادىء عليا متمثلة فى تدعيم حرية الرأى، وتدعيم الديمقراطية (كالسماح بصدور أحزاب جديدة، والسماح بحرية الاحزاب فى الاجتماع فى أى مكان. والسماح لممثلى الأحزاب فى مخاطبة الرأى العام واعلان برامجهم فى وسائل الاعلام المختلفة). ومن ناحية أخرى فان القضاء بناصر ما يتفق مع الارادة العامة والتى تعبر عن غالبية المواطنين فى مواجهة السلطة القائمة التى تريد أن تستأثر بالسلطة

وختاما فانه فى الوقت الذى أعطى الرئيس مبارك مزيدا من الاستقلالية للسلطة القضائية، فى الوقت الذى أتسع دورها لمواجهة هذا الاختلال الذى أصاب المجتمع فى السبعينات وحتى بداية الثمانينات، فانه فى الوقت نفسه لم يأت تفاعل السلطة مع هذا الدور المتزايد والمتنوع بنفس القدر من الاتساع. فالواضح أن السلطة غلبت الاستقرار على التغيير، ولوكانت السلطة قد تفاعلت أكثر لاستطاع المجتمع تجاوز الاختلال الذى عاناه نتيجة صدور التشريعات التى عبرت عن القلة فى مواجهة الكثرة الغالبة، وتحقق التغيير الذى أصبح تنشده غالبية الجماهير منذ تولى الرئيس حسنى مبارك، ولازال هناك «الأمل».

هوامش المبحث الثانى

(١) انظر تفصيلا، أنواع النظم، وسماتها، ووظائف السلطات الثلاث، فى: د. على الدين هلال، النظم السياسية المقارنة، مجموعة المحاضرات التى ألقيت على طلاب كلية الاقتصاد، جامعة القاهرة، ١٩٧٦، ص ٤٨: ٥٩.

(٢) انظر فى مبدأ سيادة القانون: وليم سليمان قلادة، «مجلس الدولة، تاريخه ودوره فى المجتمع المصرى»، مجلة مجلس الدولة، يناير ١٩٧٨، ص ١١٩، ١٢٠.

(٣) انظر هذا الجزء المتعلق بتحليل عملية صنع القرار فى: جمال على زهران، السياسة الخارجية لمصر (٧٠ - ١٩٨١)، القاهرة، دار مدبولى للنشر، ١٩٨٧، ص ١٩٤.٢٤٣.

(٤) تم الرجوع فى نصوص هذه الدساتير الى: الجريدة الرسمية، الأعداد الخاصة بكل دستور فى تاريخه.

(٥) د. كريمة كريم، «توزيع الدخل والدعم»، فى كتاب (الانفتاح: «الجذور والحصاد والمستقبل») القاهرة، المركز العربى للبحث والنشر، ١٩٨٢، ص. ٣٢: ٣٢٩.

(٦) انظر بحث د/جمال على زهران، انعكاسات الانفتاح الاقتصادى على توزيع القوة السياسية فى المجتمع المصرى، ورقة قدمت لمؤتمر الحساب العلمى التاسع، مارس/ ابريل ١٩٨٤، القاهرة.

(٧) كلمة الرئيس مبارك فى افتتاح مؤتمر العدالة الأول ٢٠/ ٤/ ١٩٨٦، الاهرام، ٢١/ ٤/ ٨٦، ص٦.

(٨) يمكن الرجوع الى خطبه المتعددة منذ بداية حكمه وحتى نهاية الفترة الاولى من حكمه، الهيئة العامة للاستعلامات.

(٩) انظر فى توضيح هذه الأفرع، محمد عبد العزيز ملوخية، «السلطة القضائية فى ضوء الدستور والقانون»، الاهرام، ٢/ ٤/ ٨٦/ ص٧.

وأيضا لنفس الكاتب، «القاضى الطبيعى.. من هو..؟، الاهرام، ٢/ ٢/ ١٩٨٦، ص٧.

وكذلك، د. جمال الدين محمود، «القاضى الطبيعى فى النظام القضائى المصري،

الاهرام، ١٦/ ٢/ ١٩٨٧، ص٧.

(١٠) كلمة المستشار يحيى الرفاعى (رئيس نادى القضاة) ورئيس مؤتمر العدالة الأول، فى افتتاح المؤتمر ٢٠/ ٤/ ١٩٨٦، الاهرام، ٢١/ ٤/٨٦، ص٦.

(١١) نشر هذا الحكم بالجريدة الرسمية في ١٦/ ٥/ ١٩٨٥، عدد (٢٠)، قضية رقم (٢٨) لسنة (٢) قضائية دستورية، ص ٩٨٤: ٩٩١، وقد صدر الحكم بناء على الاحالة من محكمة البدارى الجزئية للأحوال الشخصية (ملف الدعوى رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٠، حيث حكمت فى ٢/ ٩/ ١٩٨٠ بوقف الدعوى واحالة الاوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى مدى دستورية القرار بقانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٧٩، وهى الدعوى المرفوعة من احدى المواطنات ضد زوجها طالبة نفقة شرعية ابتداء من أول نوفمبر ١٩٧٩.

(١٢) الجريدة الرسمية/ يوليو ١٩٨٥.

(١٣) نشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية، عدد (٢٨)، فى ١١ يونية ١٩٨٥، ص ١٢٧١: ١٢٧٩، وقد صدر هذا الحكم بناء على الاحالة من محكمة القضاء الادارى فى ٢٢/ ٥/ ١٩٨٤ التى حكمت فى الدعوى المرفوعة من أحد أولياء الامور ضد وزير التعليم، ورئيس جامعة القاهرة، والمشرف على مكتب تنسيق القبول بالجامعات، بوقف الدعوى واحالتها للمحكمة الدستورية العليا حيث تراءى لها أن الاستثناءات لبعض فئات الطلبة من شرط المجموع عند الالتحاق بالكليات مخالفة للمواد (٨، ١٨، ٤٠) من الدستور. وقد قضت المحكمة الادارية العليا بتأييد هذا الحكم، ورفضت طعن الحكومة وذلك بجلسة ١٢/ ٩/ ١٩٨٤، الاهرام، ١٣/ ٩/ ١٩٨٤.

(١٤) انظر نص حيثيات الحكم فى القضية رقم ٢١ لسنة (١١) ق حراسات المنشورة فى مجلة «المحاماة» عدد (٩، ١٠) - نوفمبر، وديسمبر ١٩٨٢، ص ٣٦: ٥٥.

(١٥) من هؤلاء: الدكتور/ عبد الرزاق عبد المجيد (نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية الذى شرح موقفه فى ٤/ ١/ ١٩٨٢ على صفحات جريدة الجمهورية) فى ١٧/ ١٢/ ١٩٨١، وبيان آخر بالاهرام فى ٢/ ١/ ١٩٨٢.

(١٦) بيان النائب العام (صلاح الرشيدى) فى ٢٣/ ٣/ ١٩٨٢، المنشور على صفحات الاهرام فى نفس التاريخ.

(١٧) الاهرام، ١٣/ ٧/ ١٩٨٦، ص ١١.

(١٨) نشر هذا الحكم فى مجلة (المحاماة)، عدد (٩، ١٠)، ديسمبر/ ١٩٨٢، ص ٧١: ١٥٦، فى الدعوى رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٢ بجهاز المدعى الاشتراكى، وبجدول المحكمة برقم (٥٤) سنة (١٢) ق حراسات.

(١٩) نشر هذا الحكم فى مجلة «المحاماة»، عدد (٣، ٤) مارس وابريل ١٩٨٣، ص٩: ٥٦.

(٢٠) نشرت الحيثيات لهذا الحكم فى الاهرام، ٢٣/ ٤/ ١٩٨٥، ص٦، وأصدرت محكمة القيم العليا حكمها فى ٢٥/ ٧/ ١٩٨٥ تأييداً للحكم الصادر من محكمة القيم فى ابريل ١٩٨٥.

(٢١) نشرت حيثيات الحكم فى: الاهرام، ٦/ ١١/ ١٩٨٥.

(٢٢) انظر: الاهرام، ١٢/ ٢/ ١٩٨٦.

(٢٣) نشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية، العدد (٢٥)، ٢٣/ ٦/ ١٩٨٣.

(٢٤) نشر هذا الحكم بالجريدة الرسمية، عدد (٢٢)، ٣١/ ٥/ ١٩٨٧، ص ١٠٧٣: ١٠٨٤، والدعوى مرفوعة من أ. احمد كمال حسن خالد «المحامى»، والمقيدة برقم (١٣١) لسنة (٦) قضائية دستورية.

(٢٥) انظر تفاصيل هذه التطورات فى مقال ل: كمال خالد «المحامى» غدو عاقل خير من مجلس شعب باطل، جريدة الاحرار، ٢٠/ ٧/ ١٩٨٧، ص١٥.

(٢٦) انظر نص حيثيات هذا الحكم الذى نشر بجريدة «الوفد»، ٢٣/ ٤/ ١٩٨٧، ص٤، ٥، ١١.

(٢٧) انظر قرار محكمة القضاء الادارى في ١/ ٤/ ١٩٨٦، بشأن استمرار فوز ٣ من حزب الوفد بعضوية مجلس الشعب، والمنشور بالاهرام في ٢/ ٤/ ١٩٨٦ حيث قالت المحكمة أنه لا يجوز لوزارة الداخلية أن تمتنع عن تنفيذ الحكم بصورة

حقيقية طالما أن المحكمة الادارية العليا لم تقرر وقف التنفيذ.

(٢٨) انظر جريدة الاهرام، ١٢/ ٩/ ١٩٨٧، ص ١٢.

(٢٩) الأمر كله الآن أمام المحكمة الادارية العليا حيث سيصبح حكمها هو الورقة الاخيرة التى ستكشف نوايا الحزب الحاكم.

(٣) من حيثيات حكم المحكمة، ملحق «الاهرام الاقتصادى» - عدد ٧ يوليو ١٩٨٦، حيث تضمن نص الحكم الصادر فى ٢١/ ٦/ ١٩٨٦، ص٦: ١١.

(٣١) انظر حيثيات الحكم، فى: ضياء الدين داود، العزل السياسى (القضية - الحكم) روز اليوسف، القاهرة، ١٩٧٨، ص٥٧: ٦١.

(٣٢) نشر هذا الحكم بحيثياته فى: أخبار المحاماة، العدد (٨)، يونيه ١٩٨٧، ص١٠: ١٥.

(٣٣) انظر تفصيلا، جريدة الأحرار، ٢ يناير ١٩٨٤، ص١.

(٣٤) د. على الدين هلال، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٣٥) د. حامد ربيع، نظرية القيم السياسية، مذكرات لطلبة تمهيدى الماجستير، كلية الاقتصاد، ١٩٧٧، ص ١٧٠.

(٣٦) د. حامد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٠٤: ٣٠٩.

(٣٧) د. حامد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٠٩ حيث يشير الى النظام الانجليزى هو الذى يقدم لنا أقوى الضمانات لاستقلال النظام القضائى، وهو الذى يقدم لنا أقوى نظم للرقابة السياسية، على عكس النظام الالمانى الذى يقدم أسوأ النظم القضائية من حيث الاستقلال ومن حيث الرقابة.

(٣٨) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع الى: وليم سليمان قلادة، مرجع سابق، ص ١٢٩: ١٣١، وفى تقييم للكاتب أيضا أشار الى أن دور القضاء قبل الثورة كان منحازا للحرية السياسية فى مواجهة السلطة، وبعد الثورة كان منحازا للتغيير الثورى والتحول الاشتراكى، وبعد دستور ١٩٧١ قام بالتوازن بين الحرية السياسية والحرية الاجتماعية، انظر ص ٢٠٨: ٢١٠ وطارق البشرى، الجهاز

القضائى: طبيعته ووظيفته، فى: دراسات فى الديمقراطية، القاهرة، دار الشروق، ط.١، ١٩٨٧، ص ١٥١: ١٦٤، وأيضا: د. السيد عليوة، «تنظيم العدالة بين السياسة والادارة»، جريدة الجمهورية، ٧/ ٥/ ١٩٨٦، ص ٥.

(٣٩) المستشار حسنى عبد الحميد (مساعد المدعى العام الاشتراكى حتى عام ١٩٨٦) فى حديث حول جرائم الفساد، جريدة الجمهورية، ٢٠ فبراير ١٩٨٦، ص٤.

خاتمة

صنع القرار فى مصر والعالم الثالث بين السمات المشتركة والخروج الى المستقبل

(رؤية جديدة)

فى ختام هذه الدراسة التى اشتملت على شرح نظرى لعملية صنع القرار السياسى، ثم تحليل عملية صنع القرار فى مصر خلال الحقب الثلاث المختلفة لكل من الرئيس جمال عبد الناصر، والرئيس أنور السادات، والرئيس حسنى مبارك. كما حاولنا ألا نقتصر على دراسة القرار السياسى على المستوى الخارجى بل امتد إلى المستوى الداخلى أيضا. وفى ضوء هذه الدراسة بمختلف فصولها، وما توصلت اليه من نتائج، فانه يمكن أن نصل إلى استخلاص سمات صنع القرار فى مصر باعتبارها نموذجا لدول العالم الثالث/ طبقا لما أشرنا اليه فى الفصل الأول. وكذا محاولة طرح رؤية للخروج من هذا الواقع المؤلم إلى مستقبل أفضل يقوم على ديموقراطية صنع القرار.

أولا، السمات الرئيسية المشتركة لعملية صنع القرار السياسى فى مصر (٥٢ - ١٩٩٢)،

مع الاخذ فى الاعتبار اختلاف الظروف التى واجهت كل حقبة على حدة، الا أن التقييم المقارن بين الحقب الثلاث (ناصر - السادات - مبارك)، يمكن أن يأتى فى إطار طبيعة عملية صنع القرار ذاتها. وعلى هذا الأساس فإن هناك مجموعة من السمات الأساسية لكل حقبة قد تتلاقى وقد تتباين مع الحقبتين الأخريتين. ومن ثم يمكن استخلاص ما يلى:

(أ) أن رئيس الدولة هو صانع القرار الرئيسى - إن لم يكن الوحيد - فى

أغلب الأحيان، وإن تباينت درجة ذلك بين حقبة وأخرى. فعلى حين كانت الحقبة الأولى مقيدة فى بعض الفترات حيث كانت سمة صنع القرار هى روح الفريق كما تمثل فى فترتى مجلس قيادة الثورة ومجلس الرئاسة. وفى الفترات الأخرى كان للمؤسسة العسكرية تأثير في جزء كبير من السياسة الداخلية وجزء قليل من السياسة الخارجية. أما الحقبة الثانية فقد كانت القيود أقل من الحقبة الأولى حيث تخلص السادات من خصومه السياسيين فى ١٥ مايو ١٩٧١، ثم تعرض السادات لتأثير مجموعة حوله لتسيير المجتمع نحو الانفتاح الاقتصادى، بما يتفق ومصالحهم ولولا أن السادات لديه هذا الاستعداد ما كان قد تم تنفيذ ذلك، ودليل هذا هو أن مايؤمن به السادات هو الذى ينفذه مثلما حدث عند زيارته للقدس فى نوفمبر ١٩٧٧. أما الرئيس حسنى مبارك فى الحقبة الثالثة، فعلى الرغم من أنه الصانع الرئيسى، إلا أن القيود المحيطة به أكبر من الحقبتين السابقتين عليه وذلك بحكم الممارسة الديمقراطية وضغوط أحزاب المعارضة عليه ومحاولة التوفيق أن يكون رئيسا للجميع ورئيسا للحزب الوطنى الحاكم فى نفس الوقت. وكذا القيود التى يتعرض لما بحكم خبرة تجربتين:

الأولى للرئيس عبد الناصر، والثانية للسادات، ولكل منهما مشايعوه بغض النظر عن حجمهم. وأيضا ضغوط أصحاب المصالح من الانفتاحيين وعلى وجه الخصوص، وهذا يتضح فى معارضتهم ومقاومتهم لإصلاح السياسات الاقتصادية بكل الأساليب.

(ب) تلعب «السمات الشخصية» دورا بارزا فى عملية صنع القرار بغض النظر عن القيود المحيطة به. فقد كان عبد الناصر واسع التأثير فى الجماهير، وعلى درجة عالية من الزعامة التى اهلته لتعبئة الجماهير تجاه

الأهداف التى نصبها أمامه، ولم يكن يعبأ كثيرا بالقيود المحيطة به سواء على النطاق الداخلى أم الاقليمى أم الدولى. فقد كان مؤهلا لأن يكون الشخص الكاريزمى الذى تتوافر فيه صفات تتجاوز القيود والعقبات والمؤسسات الموجودة فى المجتمع. ويستند عبد الناصر فى هذا إلى قيادته لثورة ٢٣ يوليو بكل ما لها من تأثيرات داخلية وخارجية واسعة النطاق. بينما كان السادات أقل تأثيرا من شخصية عبد الناصر، ولكنه كان يسعى الى بناء تأثير شخصى له بقراراته المتعددة ولقاءاته الصحفية وخطاباتة كثيرة العدد التى وصلت إلى ما يقرب من ألف وخمسمائة حديث وخطاب على مدار حقبته وهو يستند إلى علاقته بالثورة ودوره فيها. أما الرئيس مبارك فإن شخصيته تستند إلى دوره فى حرب أكتوبر ١٩٧٣ خاصة قيادته للقوات الجوية من جانب، ومن جانب آخر انعكاسات عمله وخبراته العسكرية باعتباره طيارا على سلوكه السياسى حيث الحذر والتأني قبل اتخاذ القرار. وهو ما يعنى فى المقام الأخير أن السمات الشخصية قد يكون لما دور كبير فى عملية صنع القرار السياسى.

(جـ) ضعف دور المؤسسات والأجهزة التنفيذية فى عملية صنع القرار، وذلك فى إطار السمتين السابقتين. فالشخصية تلعب دورا فى تحديد أدوار هذه المؤسسات والأجهزة، والدور يرتبط بالشخصية سواء ما يسمح به رئيس الدولة من أدوار معينة لها سواء أكانت واسعة أم ضيقة وسواء تتفق والدور الفعلى طبقا للدستور أو القانون أو لا تتفق، أو ما تسمح به شخصيته المسؤل عن جهاز معين أو مؤسسة معينة فهو يمكنه أن يقبل أو لا يقبل وذلك فى إطار عدم وضوح الدور الفعلى للجهاز أو المؤسسة المسؤل عنها هذا الشخص أو ذاك من ناحية، ومن ناحية أخرى مدى استعداد هذا الشخص للدفاع عن الدور الفعلى للمؤسسة المسؤل عنها أو

غير مستعد للدفاع عن دوره أو القيام به أصلا، ونماذج ذلك اتضحت فى استقالة بعض الوزراء فى عهد السادات لعدم استعدادهم لتجاوز دورهم الحقيقى من قبل رئيس الدولة ذاته. وتتضح هذه السمة فى الحقبتين الأولى والثانية وإن كان يقل الضعف ويبرز دور أوسع نسبيا للمؤسسات والأجهزة فى عهد مبارك - طبقا لما أشرنا إليه من قبل - ولكن يتضح بشكل كبير أن السلطة القضائية أصبحت أكثر استقلالية عن الحقبتين الأولى والثانية، ويتأكد هذا من خلال قراراتها المتعددة فى مجالات مختلفة تختلف مع قرارات النظام الحاكم.

(د) تعدد أشكال المجموعات الاستشارية لرئيس الدولة أو صانع القرار الرئيسى، وبالتالى عدم وضوح هيكل صنع القرار. فعلى حين نرى الحقبة الأولى وقد شهدت مجلس قيادة الثورة ثم ألغى، وشهدت مجلس الرئاسة (٦٢ - ١٩٦٤) ثم ألغى، ونص الدستور بعد ذلك على وجود مجلس الدفاع الوطنى، أما الحقبة الثانية: فقد شهدت ظهور مجلس الأمن القومى، وبعض المستشارين لرئيس الدولة، كمستشاره للشئون السياسية أو العسكرية، وشئون الأمن القومى، ...الخ. ونص الدستور فى ١٩٧١ على هذا المجلس. كما شهدت هذه الحقبة أيضا ظهور ما يعرف بهيئة مستشارى الرئيس فى آخر عام لحكم الرئيس السادات (١٩٨١). أما الحقبة الثالثة: فقد شهدت إلغاء هيئة المستشارين السابقة، واستبدالاً ضمنياً - وليس رسمياً - لمجلس الأمن القومى بما يعرف حاليا بالمجموعة السياسية. وهو ما يعنى عدم ثبات هيكل صنع القرا كشكل مؤسسى للمشورة مما يترك الأمر لرئيس الدولة لتحديده، وبالتالى يتأكد ما يلعبه البعد الشخصى من دور كبير.

(هـ) أن نسبة المخاطرة في القرارات السياسية فى الحقب الثلاث كبيرة، ودرجة الخلاف بسيطة بينها. وهذا ينطبق على غالبية القرارات التى

صدرت فى كل حقبة. وباستثناء قرار حرب أكتوبر الذى حالفه الصواب فى غالبيته، وحقق نجاحا عسكرياً باهراً، فاجأ الجميع وأذهل العدو الإسرائيلى وأعاد حسابات مراكز البحوث العسكرية والاستراتيجية العالمية، فإن أغلب القرارات كان التخطيط والإعداد لها أقل، ومن ثم كانت نسبة الإخفاق عالية، وهذا من واقع نتائج الدراسات العلمية على كثير من القرارات الداخلية والخارجية.

(و) المركزية الشديدة فى عملية صنع القرار السياسى: حيث تتركز هذه العملية فى السلطة التنفيذية، وعلى وجه الخصوص فى قمتها بعيدا عن المشاركة الواسعة من القاعدة (الجماهير) إلى القمة خاصة في الأمور الداخلية للبلاد والتى تهم السواد الأعظم من الشعب. وهو ما يجعل القنوات بين الحاكم والمحكوم تكاد تكون غير متدفقة بالتبادل. بعبارة أخرى إن صنع القرار مركز فى القمة، وليس للجماهير دور فى هذه العملية. وهذا ما شهدته الحقب الثلاث عامة.

(ز) ارتفاع معدل عدم الاستقرار فى المناصب الوزارية الرئيسية والأجهزة الهامة: وينطبق هذا بصفة أساسية على الحقبتين الأولى والثانية التى تميزتا بارتفاع معدلات التغيير الوزراى باستمرار. وإن كانت الثانية أكثر من الأولى، إلا أن الحقبة الثالثة تشهد استقرارا واضحا فى المناصب الهامة والوزارية خاصة حتى إن أغلب التغييرات تتم فى إطار انتهاء السن القانونية لأصحاب المناصب غير الوزارية - أى إحالته للمعاش عند سن الستين، وهذا يعكس اهتمام هذه الحقبة بالاستقرار فى السياسات أيضا، بغض النظر عن سلامتها، مع ملاحظة أن استمرار الوزراء أكثر من المعدل المعروف عليه مآخذ كثيرة، ليس هذا موضعها.

وفي ضوء ما سبق، فإن محاولة التقييم السابقة للحقب الثلاث تقود

إلى أنه فى ضوء ذلك التوافق بين البيئة النفسية لرئيس الدولة، أو بعبارة أخرى المدركات الحقيقية المعلنة والخفية له - وبين القرارات المتخذة، وأيضا فى ضوء أن رئيس الدولة هو صانع القرار الرئيسى فى المجالين الداخلى والخارجى فى أغلب الأحيان، وفى ضوء ذلك يمكن القول بأن مفتاح التنبؤ هو دراسة البيئة النفسية لصانع القرار السياسى وهو رئيس الدولة ومن كافة الأبعاد دون تجاهل للبيئة الموضوعية المحيطة به. أما عن النتيجة المحتملة فهو أن الحديث عن الإخفاق واحتمالات الفشل يصبح أمرا واردا بنسبة كبيرة. ففى ضوء سيطرة رئيس الدولة على العملية، وفى ضوء محدودية دور الأجهزة والمؤسسات فيها، فإن احتمالات تعرض القرارات التى يمكن اتخاذها وتوقعها - للفشل تصبح أكثر من احتمالات تعرضها للنجاح.

والأمر إذن يحتاج إلى إعادة نظر فى الوضع القائم المتمثل فى تركيز قرارات السياسة الداخلية والخارجية، فى يد رئيس الدولة وذلك بتوسيع دائرة صنع القرار السياسى بإفساح المجال للأجهزة المختصة بالمشاركة الجادة والقيام بدورها الحقيقى في كل مراحله، وذلك فى إطار تعميق الديمقراطية ممارسة وسلوكا وذلك بإشراك الجماهير فى عملية صنع القرار، وخلق المناخ المناسب لذلك فى إطار مشروع نهضوى قومى متكامل. وإلا فإن المستقبل تظل عليه علامات الشك، والحديث عن الديمقراطية يصبح حديثا بلا معنى.

وختاما، فإنه بدراسة عملية صنع القرار السياسى دراسة تفصيلية وعلى مدار ثلاث حقب متعاقبة، وفى ضوء الإشارة إلى نماذج تطبيقية لدراسات أجريت على دول أخرى فى العالم الثالث، تتأكد أمامنا حقيقتان هما:

الأولى، ملاءمة منظور دراسة البيئة النفسية لصانع القرار الرئيسى وهو رئيس الدولة، لتحليل عملية صنع القرار السياسى فى مصر وبلدان العالم

الثالث وذلك فى ضوء سماتها المشتركة والتى سبق الحديث عنها.

الثانية، أن الخروج من دائرة مركزية القرار فى العالم الثالث فى يد رئيس الدولة، لا يتم إلا بالممارسة الديمقراطية الحقيقية، وأن الرابط بين وجود الديمقراطية والأخذ بالمنظور الآخر وهو منظور الظروف الموضوعية فى تحليل عملية صنع القرار السياسى يصبح أمراً ذا أهمية كبرى آنذاك. فقضية صنع القرار السياسى فى العالم الثالث هى قضية الممارسة الديمقراطية إذن، وأن النظر إلى المسألة خارج هذا المنظور يصبح مضيعة للوقت وتبديدا للجهد، فالقرار لابد وأن يعكس ميزان القوى الاجتماعية فى المجتمع، وهذا عكس ما هو قائم فى بلدان العالم الثالث حيث يعكس القرار رؤى صانع القرار الرئيسى ممثلا فى شخص رئيس الدولة أو النخبة المحدودة حوله فقط. وهذا ما يمكن أن نسميه بالفجوة القرارية، وهى الفجوة بين القرار وبين ميزان القوى الحقيقى فى المجتمع، وأن تلاشى ذلك يتوقف على الممارسة الديمقراطية بما يعكس ميزان القوى الحقيقى ليأتى القرار ترجمة له.

ثانيا، رؤية للخروج الى المستقبل

السؤال الذي يطرح دائما فى ختام كل دراسة هو: مالذى تقودنا اليه هذه الدراسة؟ وما هى آفاق المستقبل؟

بعبارة أخرى.. هل يمكن القول فى ضوء تقييم الحقب الثلاث لمصر، وعلى مدار أربعين عاما (٥٢ - ١٩٩٢)، بأنه يمكن بالتنبؤ بالسلوك المصرى والقرارات المتوقع اتخاذها بشكل عام فى المستقبل المتطور، أو حتى التنبؤ باصدار قرارات سياسية ما؟

الاجابة على ذلك تقتضى القول بأن محاولة التقييم السابقة للحقب الثلاث تقود الى أنه فى ضوء ذلك التوافق بين البيئة النفسية لرئيس الدولة -

أو بعبارة أخرى المدركات الحقيقية المعلنه والخفية له وبين القرارات المتخذة... وأيضا فى ضوء أن رئيس الدولة هو صانع القرار الرئيسى في المجالين الداخلى والخارجى فى أغلب الأحيان... يمكن القول بأن مفتاح التنبؤ هو دراسة البيئة النفسية لصانع القرار السياسى وهو رئيس الدولة ومن كافة الأبعاد. أما عن النتيجة المحتملة فهو أن الحديث عن الأخفاق واحتمالات الفشل تصبح أمرا وارداً بنسبة كبيرة. أى أنه فى ضوء سيطرة رئيس الدولة على عملية صنع القرار السياسى، وفى ضوء محدودية دور الأجهزة والمؤسسات في هذه العملية. فأن احتمالات تعرض القرارات التي يمكن اتخاذها وتوقعها - للفشل تصبح اكثر من احتمالات تعرضها للنجاح.

وطالما الأمر هكذا.. فان السؤال الطبيعى الذى يفرض نفسه بالحاح. كيف الخروج من هذا المأزق؟ أو بعبارة أخرى كيف يمكن توقع نتيجة الاحتمالات؟ فبدلا من تعرض القرارات المتخذة أو المتوقع اتخاذها لاحتمالات الفشل بنسبة اكبر من احتمالات النجاح.. تصبح تعرضها لاحتمالات النجاح اكبر من احتمالات الفشل؟.

هنا فاننا نضع اطاراً عاما لكى تتحرك فيه عملية صنع القرار السياسى يتبلور فى أن الأمر يحتاج الى اعادة النظر فى الوضع القائم المتمثل فى تركيز قرارات السياسة الداخلية والخارجية فى يد رئيس الدولة وذلك بأن يتم توسيع دائرة صنع القرار السياسى بافساح المجال للأجهزة المختصة لكى تقوم بدورها الحقيقى في عملية صنع القرار حيث المشاركة الجادة والحقيقية فى كل مراحل القرار. وكذلك بافساح المجال أيضا للباحثين لتقييم القرارات المختلفة عن طريق اتاحة الفرصة لهم بالاطلاع على المعلومات الخاصة بالقرارات المتخذة حتى يتيسر لهم التقييم الموضوعى لهذه القرارات أو تلك. خاصة وأن عصرنا هذا ليس عصر الزعامات ولكنه عصر «خبراء السلطة». فى هذا الاطار، فاننا نطرح

رؤية تمثل اجتهاداً يحتاج الى حوار، وتتمثل هذه الرؤية فى العناصر التالية:

(١) ضرورة تحديد اطار واضح وفعال لصنع القرار يتمثل فى تكوين جهاز له مستوياته وتتسم قنوات الأتصال بين قطاعاته بالسرعة الواجبة والكفاءة العالية.

(٢) اعطاء كل ذى اختصاصاته وعلى ألا يتم عمل كل مسئول عن قطاع معين بعيداً أو بمعزل عن الآخرين.

(٣) بناء نظام اتصالى ومراكز المعلومات الملائمة مع مقتضيات العصر حيث السرعة والكفاءة. وعلى أن يقسم النظام الاتصالى بالوضوح وعدم التقييد بما ينعكس على سهولة الانجاز وضخامة حجمه.

(٤) تحديد واضح للتوجهات الأساسية للسياسة المصرية بما يقود إلى تحريك كافة المعاونين والمختصين بأجهزة صنع القرار فى اطار هذه التوجيهات. ويستثنى من ذلك التضارب المتعمد كسياسة تكتيكية مرتبطة بالموقف والقصد منها التمويه.

(٥) وضع نظام يفصل بين تغيير الشخصيات السياسية وبين التوجهات الاساسية للسياسة المصرية.. وقد يتطلب هذا لفترة تثبيت المسئولين عن الأجهزة الأساسية فى عملية صنع القرار فى مواقعهم حتى يتم تنفيذ أو وضع هذا النظام المتصور موضع التنفيذ. وكذلك فان التجديد المحسوب أفضل من التغيير للتغيير بين فترة وأخرى حيث أن ثبات بعض المسئولين عن عمليات صنع القرار واستمرارهم لفترة معقولة يقود في أغلب الأحيان الى ضمان حسن تنفيذ السياسات والمشاركة فيها.

(٦) تحديد معايير لاختيار الشخصيات القيادية يستند إلى ميل هذه الشخصيات للمشاركة وابداء المشورة الحقيقية، وليس بطبيعتهم

الاستسلامية حيث يتحولون بأجهزتهم إلى أدوات للتنفيذ وليسوا كمشاركين فعليين فى صنع السياسة.

(٧) اعطاء الفرصة الأكبر لقيام الأجهزة التنفيذية باختصاصاتها ودورها الدستورى والقانونى بما يقود إلى توسيع نطاق مشاركتها فى عملية صنع القرار. حيث أنه فى النظام الحالى تصبح دراسة دور المؤسسات والأجهزة في عملية صنع القرار تحصيل حاصل وبدون جدوى وذلك فى ضوء أن محور العملية متمركز فى شخص رئيس الدولة، والذى يفهمه، وفهم العلاقات الشخصية للمسئولين - المحيطين به - معه وطبيعتها - يمكن ببساطة تفهم عملية صنع القرار التى تتركز فى رئيس الدولة أساسا.

(٨) قيام السلطة التشريعية المتمثلة فى مجلس الشعب بدورها فى عملية صنع القرار.. وهذا يستلزم ضرورة عدم تنازلها للسلطة التنفيذية ممثلة فى شخص رئيس الدولة عن القيام بواجباتها. ومن ثم فان عليها عدم اعطاء رئيس الدولة أى تفويضات باتخاذ ما يراه من قرارات تحت أى ظروف وذلك طبقا لما حدث من اصدار قانون تفويض رئيس الدولة باصدار قرارات لها قوة القانون طبقا لما يراه.

(٩) توسيع دوائر المشاركة الفعليه للجماهير فى التعبير عن آرائهم بحرية. وهذا يستلزم تنمية الوعى السياسى والاجتماعى لدى المواطنين، ومحو الأمية بكافة أبعادها واعادة النظر فى جداول الناخبين للوقوف على حجم العدد الحقيقى، واعطاء الحرية في تكوين الأحزاب السياسية وتوفير المناخ الملائم لها للحركه وسط الجماهير لتعميق الممارسة الديمقراطية ومناخ الحرية وهذا يؤدى إلى المزيد من المشاركة فى عملية صنع القرار، وتوسيع دوائر المشاركة لتشمل المتخصصين والمواطنين.

(١٠) تشكيل مجلس الأمن القومى تنفيذا للمادة ١٦٤ والمادة ١٨٢ من الدستور الدائم الصادر فى ١٩٧١ والتعديلات التى أجريت عليه فى ١٩٨٠. بحيث يختص بتحديد التوجهات الاساسية للدولة والتمييز الدائم من الاستراتيجيات والتكتيك وضبط ايقاع حركة المجتمع وتحديد رموز شعارات النظام وتقييمها الدائم لدفع الحركة الدائمه فى شرايين المجتمع وأن يجتمع بشكل دورى فى الظروف العادية باعتباره حقيقة فعلية فى جسد النظام السياسى وليس مجرد وجود شكلى، تشبها بمجتمعات غربية.

(١١) ضرورة التخلص من كلمات أنا، اننى، .. وكل ما يؤكد دور الفرد فى عملية صنع القرار وذلك من خطب رئيس الدولة وأحاديثة تأكيدا للطابع الجماعى (وتقويضا) للطابع الفردى فى صنع القرار.

(١٢) تكوين أجهزة لقياس الرأى العام بمختلف قطاعاته، تتوفر لها جميع الامكانيات المادية والبشريه والمناخ الحر فى تناول كل الموضوعات دون تدخل من أى جهه.. وحتى يأتى القرار نتاجاً لكل الدوائر وكافة المستويات وحين يصدر فانه يصبح جزءا من ضمير المجتمع ويضمن الالتزام به، حيث أنه يعد تعبيراً عن غالبية الجماهير.

وخلاصة الأمر فان هذه الرؤية الشاملة، يتوقف تنفيذها على درجة الميل إلي التخلص من الفردية إلى الجماعية، والنزوع إلى تعميق الممارسة الديمقراطية. ويتوقف فى النهاية على اصرار رئيس الدولة على توسيع دوائر صنع القرار والتمييز الدائم بين أجهزة المعلومات، وأجهزة المشورة والدور الحقيقى للمؤسسات المختلفة في المجتمع. وهو ما نأمل أن يتحقق في لحظة تاريخية قادمة باذن الله.

فهرس الكتاب

رقم الصفحة

رقم الصفحة

رقم الصفحة

مطابع الطوبجى التجارية
٢٠ شارع جامع الإسماعيلى
ت ، ٣٥٦٢٣٦٤

رقم الايداع
١٦٠٥/ ٩٤
I - S - B - N - 977 - 00
6406 - 8